

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

L'EMPLOYÉ DE L'ÉTAT

EN FRANCE

Sa condition économique et sociale

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le 10 Janvier 1898

PAR

LOUIS GUIMBAUD

CAEN

TYPOGRAPHIE-LITHOGRAPHIE A. LE BOYTEUX

RUE SAINT-PIERRE, 102, 116 ET 118

1898

L'EMPLOYÉ DE L'ÉTAT

EN FRANCE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

L'EMPLOYÉ DE L'ÉTAT

EN FRANCE

Sa condition économique et sociale

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le 10 Janvier 1898

PAR

LOUIS GUIMBAUD



CAEN

TYPOGRAPHIE-LITHOGRAPHIE A. LE BOYTEUX

RUE SAINT-PIERRE, 102, 116 ET 118

1898

FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

Année scolaire 1897-1898

DOYEN :

M. Edmond VILLEY (☼, I. ☼), correspondant de l'Institut, membre du Conseil supérieur de l'Instruction publique.

PROFESSEURS :

MM. TOUTAIN (☼, I. ☼), professeur de *Droit administratif*.

DANJON (I. ☼), professeur de *Droit commercial et de Droit maritime*.

Edmond VILLEY (☼, I. ☼), professeur de *Economie politique*.

LAISNÉ DES HAYES (○, A. ☼), professeur de *Droit romain*, chargé d'un cours de *Code civil*.

GUILLOUARD (☼, I. ☼, G. ☼), professeur de *Code civil*.

LEBRET (I. ☼), professeur de *Code civil* (élu député du Calvados).

CABOUAT (I. ☼), professeur de *Droit international public et privé* et de *Législation industrielle*.

GAUCKLER (I. ☼), professeur de *Droit romain*, chargé du cours d'*Histoire du Droit public français* (DOCTORAT).

MARIE (I. ☼), assesseur du doyen, professeur de *Droit criminel* et chargé du cours d'*Histoire du Droit français* (DOCTORAT).

MM. Ambroise COLIN (A. 4), professeur de *Code civil* et chargé du cours d'*Éléments du Droit constitutionnel*.

BIVILLE (A. 4), professeur de *Procédure civile* et chargé du cours d'*Histoire générale du Droit français* (LICENCE).

AGRÉGÉS:

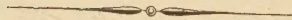
MM. DEBRAY, chargé d'un cours de *Droit romain* et du cours de *Pandectes*.

René WORMS (A. 4), chargé du cours d'*Histoire des Doctrines économiques*.

LE FUR, chargé des cours de *Législation financière* et de *Droit constitutionnel comparé*.

SECRÉTAIRE:

M. GILLET (I. 4), secrétaire du Conseil de l'Université de Caen.



JURY DE LA THÈSE

MM. AMBROISE COLIN, *professeur*, PRÉSIDENT.

JULES CABOUAT, *professeur*,

RENÉ WORMS, *agrégé*,

} SUFFRAGANTS.

INTRODUCTION

L'Objet et la Méthode

Chaque année, aussitôt connue la loi des finances, les économistes les plus autorisés s'occupent au dénombrement des employés de l'Etat; ils découvrent¹ qu'il y en a beaucoup, qu'il y en a tous les ans davantage, que cela coûte cher et rapporte peu; ils le disent en termes éloquents, et ils concluent que la république doit au plus tôt éliminer, dans ses fonctionnaires, une classe improductive par nature, exigeante par surcroît. Tant qu'elle existe encore, nul auteur cependant n'a eu, que nous sachions, l'idée d'étudier cette classe en elle-même et pour elle-même, comme un quelconque phénomène social; à une époque où chacun se préoccupe de savoir comment l'ouvrier gagne et dépense son salaire, personne ne s'est demandé comment l'employé gagne et dépense son traite-

1. Voy. les travaux de M. d'AVENEL dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1^{er} mars 1888, de M. TURQUAN dans l'*Economiste français* du 17 août 1893, de M. HUBERT VALLEROUX dans la *Réforme sociale* du 31 juillet 1896. La seule statistique officielle du nombre des employés que nous connaissions, est celle qui fut dressée en 1886, par les ministères eux-mêmes, pour servir à la commission de l'assiette de l'impôt. Elle donnait comme chiffre total 460,962 employés, (V. *Rapport* de M. BALLUE, le 26 novembre 1886, *Officiel*, Chambre, annexe 1,314). En 1897, M. TURQUAN, dans un travail communiqué au *Congrès de l'Association pour l'avancement des sciences*, a donné le chiffre de 403,671 (*Journal des Economistes*, 15 octobre 1897).

ment¹. C'est là la question que, pour notre part, nous voudrions ici poser et tenter de résoudre. Deux soins préalables nous occuperont : celui de définir notre objet, et celui de nous choisir une méthode.

I

Le mot *employé de l'Etat* a deux sens un peu différents suivant qu'il est usité par les économistes ou par le vulgaire. Les économistes désignent génériquement sous le nom d'*employé* quiconque cède son travail à autrui moyennant salaire; puis étendant cette définition au fonctionnaire, ils appellent *employé de l'Etat* quiconque travaille pour l'Etat et en reçoit un traitement. Le vulgaire ne fait pas cette extension : réservant le nom d'*employé* pour certains fonctionnaires, il désigne les autres par leur titre dans la hiérarchie : on dit un président, un évêque, un professeur, ou même un chef de bureau; mais on dit un employé des douanes, un employé des postes, un employé de ministère. Il semble alors que l'idée d'employé s'analyse dans les éléments suivants : 1° L'employé est un subordonné, il n'a pas de pouvoir de décision, il ne diffère du domestique ou de l'ouvrier que par le caractère immatériel de sa tâche : « C'est un homme qui écrit, assis dans un

1. On ne trouve aucune monographie de fonctionnaire dans les travaux de LE FLAY ; les comptes rendus de la section d'Economie sociale à l'Exposition de 1889 sont muets sur l'employé de l'Etat ; l'administration du Musée social avoue ne rien posséder touchant notre sujet. Seul BALZAC, précurseur inattendu autant que dange-reux, paraît avoir pressenti qu'il y avait là des faits nouveaux à observer (V. BALZAC, *Les Employés*, 1836).

bureau¹ ». 2° L'employé est un besogneux: ni la fortune, ni la vocation, ni les protecteurs n'ont décidé du choix de sa carrière; il travaille pour vivre, et il vit du mince produit de son travail. C'est en un mot un pauvre diable, et le nom de *commis*, que parfois on lui donne, semble avoir perdu tout prestige depuis qu'il s'applique à d'honnêtes gens.

Ni la définition des économistes, ni celle du vulgaire ne nous satisfont complètement. La première est trop abstraite, trop vague pour convenir à notre étude. En comprenant sous un même mot et une même idée tous ceux qui reçoivent un traitement de l'Etat, les économistes ont oublié que la différence des ressources fait aussi celle des besoins, celle des mœurs, celle des esprits. Là où de telles différences subsistent, comment y aurait-il place pour un même groupe social nettement déterminé? Et quel rapport sociologique peut-on concevoir entre un facteur rural qui gagne 1,200 francs et quelque haut fonctionnaire qui en gagne 25,000? Ce dernier n'est, d'ailleurs, presque jamais un *employé*

1. BALZAC, *Les Employés*: « Peut-être seriez-vous bien aise de savoir qui vous êtes, de pénétrer ce que c'est qu'un employé; le savez-vous? » — « C'est un homme payé par le gouvernement pour faire un travail. » — « Evidemment, mais alors un soldat est un employé? » — « Mais non. » — « Cependant, il est payé par l'Etat pour monter la garde et passer des revues..... » — « Eh Lien, Monsieur, un employé est un homme qui, pour vivre, a besoin de son traitement et qui n'est pas libre de quitter sa place, ne sachant pas faire autre chose qu'expédier. » — « Ah! nous arrivons à une solution; mais où cesse l'employé? Un préfet est-il un employé? » — « Non, c'est un fonctionnaire; le fonctionnaire et l'homme d'Etat se révèlent dans la sphère des traitements supérieurs; au-dessus de quelques milliers de francs de traitement, il n'y a plus d'employé; l'employé finit exclusivement au chef de division. »

de carrière ; des habitudes antérieures règlent ses mœurs, des ressources personnelles compliquent son budget. Nous l'écarterons donc de notre étude, et si l'on réfléchit, qu'à notre compte, il y a tout au plus en France 1,581 fonctionnaires gagnant plus de 10,000 fr. et 197 agents gagnant plus de 20,000 fr. ¹, on conviendra qu'au point de vue des moyennes, il n'y a pas grand inconvénient à les négliger.

Pour des raisons un peu différentes, nous écarterons aussi ceux dont une vocation d'en haut, les vertus éminentes ou les rares talents ont fait, comme par hasard, des employés de l'Etat. Il est évident que pour un ecclésiastique, un soldat, un magistrat ou un professeur, la fonction n'est pas un *métier*, un gagne-pain. On a pu dire ² que beaucoup la ravalait à une besogne administrative, et rien en fait ne ressemble tant à un employé qui expédie qu'un officier qui ne guerroye pas ou un juge qui ne sait qu'obéir ; il n'en reste pas moins, qu'en droit, la dignité de leur mission les range dans une caté-

1. Ces chiffres sont calculés d'après le budget de 1896 et les annuaires des différentes administrations pour la même année ; ils se rapprochent très sensiblement de ceux qu'avait trouvés M. TURQUAN d'après le budget de 1894 (*Economiste français* du 17 août 1895) ; mais ils diffèrent non moins sensiblement des moyennes qu'a publiées M. NEYMARCK dans le *Revtier* du 7 décembre 1896 ; d'après cet auteur, il n'y aurait pas en tout 300 traitements dépassant 10,000 francs et on compterait tout au plus 160 fonctionnaires recevant de 12 à 20,000 fr., soit en moyenne 12,450 fr.

2. V. sur ce point, TAINÉ, *Le Régime moderne, passim* et en particulier t. II, p. 24. Voir aussi, en ce qui touche le clergé, une curieuse brochure anonyme, que TAINÉ a connue et citée, *Le Clergé français en 1890* (Paris, BERCHE et TRALIN). « On ne gouverne plus l'Eglise, dit l'auteur, on se contente de l'administrer. »

gorie sociale particulière et que nous nous abstenions d'étudier.

Est-ce à dire que nous bornerons nos observations à ceux que le vulgaire désigne, comme nous l'avons vu, sous le nom d'*employés*? Ce serait là méconnaître une portion fort intéressante de la classe que nous voulons étudier, c'est-à-dire tous les fonctionnaires d'un rang moyen, dont un avancement sûr, un établissement avantageux, ont fait des gens aisés, sans en faire des gens riches; ce serait oublier, qu'on nous passe l'expression, tous les employés arrivés. Et, comme d'après nos calculs¹, s'il existe plus de 300,000 employés gagnant moins de 3,000 fr., il en existe aussi plus de 20,000 gagnant de 3,000 à 10,000 fr., l'oubli pourrait justement paraître impardonnable.

Nous étudierons donc l'employé de carrière, quel qu'il soit, pourvu que sa fonction ait été à l'origine son gagne-pain, qu'elle soit encore son métier, et que le traitement afférent à cette fonction constitue la base de ses ressources.

II

Deux méthodes s'offrent à nous : l'une, purement analytique, est celle de la monographie, préconisée par Le Play et ses disciples²; l'autre, toute synthétique, est celle des moyennes, jusqu'ici pratiquée par les économistes orthodoxes. Cette dernière ne

1. Voir aussi TURQUAN et NEYMARCK, *loc. cit.*

2. LE PLAY, *Les Ouvriers des Deux-Mondes*, Tome I; Voir aussi les travaux et articles de M. CHEYSSON sur la *Monographie de Métier*, *Réforme sociale*, novembre et décembre 1896.

conviendrait guère à notre objet ; elle est trop abstraite et trop ambitieuse ; en un champ à peu près inexploré, où tout reste à décrire, il y aurait quelque présomption à vouloir introduire de prime abord les chiffres et les courbes. Quant au procédé monographique, nous ne voudrions en méconnaître ni la valeur, ni les résultats. Toutefois, ceux qui s'en servent exclusivement nous paraissent enfermés dans le dilemme suivant : ou bien, ayant élu, comme au hasard ¹, un fait supposé intéressant, ils le décrivent par le menu, l'analysent dans ses moindres détails, le suivent à travers ses diverses transformations, mais s'interdisent aussi toute vue synthétique, tout rapprochement suggestif, toute idée générale ; tel cet artiste, dont parle Horace, et qui, près du cirque Æmilien, s'était fait une spécialité de ciseler ongles et cheveux, n'ayant jamais réussi d'ailleurs à finir une statue ; — ou bien, ayant choisi un fait d'après une idée préconçue, ils en font servir l'étude minutieuse à la démonstration du système qu'ils portent dans l'esprit ² ; la monographie n'est plus alors que l'illustration d'une doctrine ; c'est encore, si l'on veut, une manière de « soumettre les idées à l'expérience des faits » ³,

1. M. CHEYSSON (*loc. cit.*) et, après lui, M. VIGNES (*La Science sociale d'après les principes de Le Play et de ses continuateurs*) enseignent, il est vrai, que la statistique doit guider le sociologue dans le choix de l'objet dont il fera la monographie. « La statistique, dit le premier, va en avant-garde et dégage le type dont on fera la monographie ». Cela est fort ingénieux, en vérité ; mais cela nous mène bien loin de LE PLAY.

2. M. DE FONTENAY a négligé ce point de vue dans la critique fort spirituelle et d'ailleurs injuste qu'il fit jadis de la méthode monographique (*Journ. des Economistes*, 1856, t. x.)

3. CLAUDE BERNARD, *Introduction à la médecine expérimentale*.

c'est un moyen de confirmation, ce n'est pas un procédé de découverte ¹.

N'ayant point, d'une part, de système à confirmer; ne voulant pas, d'autre part, écarter d'avance toute préoccupation d'ordre général, nous essaierons de combiner la méthode monographique avec celle des moyennes; nous tenterons une synthèse de la condition économique de l'employé, et cette synthèse, au lieu de l'appuyer sur des statistiques savantes et ambitieuses, nous l'appuierons sur quelques monographies très positives mais très modestes, sur quelques faits très banals mais très précis. C'est en quoi, au reste, nous ne prétendons rien innover. M. Du Maroussem a déjà donné des modèles de ce qu'il appelle, lui aussi, la *monographie de métier* ² et de ce qu'il considère comme une contribution à la science sociale, beaucoup plus précieuse que la monographie de famille; « car, dit-il excellemment, c'est le métier qui unifie la vie des hommes par l'identité du travail et du salaire ³. » Le même auteur convenant, d'autre part, que « malgré leurs titres de monographies,

1. Ce n'est pas ici le lieu de discuter l'œuvre de LE PLAY; disons cependant que, pour tout lecteur impartial, LE PLAY semble avoir abordé la monographie avec un système dans la tête; sa fameuse conception de la *famille stable*, par exemple, n'est-elle pas une idée préconçue? Pourquoi n'y aurait-il lieu d'étudier que les familles stables? Le sociologue non prévenu connaît des familles, et non un type de famille. C'est pourquoi il est assez injuste de dire, comme le disent ses disciples, que LE PLAY a fondé la science sociale; il a fondé un *système social*, — d'ailleurs fort intéressant. Le véritable fondateur de la science sociale, qu'on ne l'oublie pas, c'est A. COMTE.

2. V. A. DU MAROUSSEM, *La Question sociale*, série de monographies, parmi lesquelles celles du *Jouet Parisien*, de l'*Ouvrier du Meuble à Paris* sont tout à fait remarquables.

3. Préface de l'*Ouvrier du Meuble à Paris*.

ses études visent des ensembles¹ », les a fait reposer sur une foule d'observations d'origine diverse, et n'a pas craint de leur donner une portée et des conclusions générales. Renchérissant sur M. Du Maroussem, M. Funck-Brentano, dans une des préfaces qu'il lui a consacrées, demande qu'on fasse la « monographie d'une classe². » C'est à un tel vœu que nous voudrions essayer de répondre ; nous allons tenter la *monographie synthétique* de l'employé de l'État, en France ; au lieu, dès lors, d'emprunter leur plan général aux monographies de famille ou de métier, nous tirerons le nôtre des groupements naturels que l'on retrouve dans toute classe, *l'Individu, la Famille, l'Association* ; puis nous inspirant, dans le détail, de l'idée de Le Play que tout phénomène social s'exprime en une recette ou une dépense, nous ferons de chaque partie de notre étude l'analyse d'un budget. Enfin, nous ne craindrons pas de puiser à des sources très diverses et que l'on peut diviser d'avance en deux catégories :

1^o Les sources indirectes : ce sont les innombrables lois, circulaires ou règlements touchant les ressources ou même les mœurs de l'employé de l'État ; ce sont aussi les publications, d'ailleurs fort rares, auxquelles ce même objet a donné lieu.

2^o Les sources directes : c'est d'abord la presse et la littérature professionnelles ; ce sont ensuite les observations personnelles de l'auteur ou les confidences qu'il a pu recueillir ; c'est enfin un

1. A. DU MAROUSSEM, *Revue d'économie politique*, janvier 1897.

2. Préface du *Jouet Parisien*.

questionnaire que nous avons fait imprimer et adressé à plus de 200 employés, dispersés sur tout le territoire : nous leur demandions, 1^o un tableau de leur budget ; 2^o des réponses à diverses questions touchant leurs mœurs, leurs idées, leurs ambitions, etc. 30 réponses nous sont parvenues ; elles émanent d'employés appartenant à dix administrations différentes ¹ et habitant neuf départements différents ² ; la plupart sont anonymes ; c'est assez dire que nous ne puiserons à cette dernière source qu'avec réserve et après une critique rigoureuse.

1. Ont répondu : 1 percepteur, 1 commissaire spécial, 2 receveurs de l'enregistrement, 2 employés des douanes, 3 répétiteurs de lycée, 1 professeur de collège, 3 professeurs d'écoles professionnelles, 4 employés des Ponts et Chaussées, 5 employés des contributions indirectes, 6 instituteurs, 11 employés des postes et télégraphes.

2 Ces départements sont l'Ariège, les Bouches-du-Rhône, les Basses-Pyrénées, le Calvados, la Manche, l'Oise, le Saône-et-Loire, la Seine et la Haute-Vienne.



PREMIÈRE PARTIE



L'INDIVIDU

CHAPITRE PREMIER

Les Recettes du Budget. — Le Traitement fixe

Le traitement est la ressource fondamentale de l'employé de l'État, tel que nous l'avons défini ; il se divise, comme on sait, en traitement fixe et en avantages divers ; du traitement fixe, nous allons étudier tour à tour la quotité et les différents caractères économiques.

I

C'est une statistique bien souvent faite que celle de la moyenne des traitements en France ; ce n'est pas toujours une statistique instructive. Comme elle porte forcément sur des masses considérables, elle ne fournit en effet que des chiffres très abstraits et qui expriment assez mal des réalités concrètes très différentes. Voici, par exemple, un tableau dressé par M. Turquan, en 1895 et d'après le budget de 1894¹ :

Catégories des Traitements	Nombre d'agents dans chaque catégorie	Traitement moyen par catégorie
Au dessous de 10.000 fr.	183.750	766 fr.
de 1 000 à 1.999	108.257	1.170
de 2.000 à 2.999	27.487	2.320
de 3.000 à 3.999	10.851	3.550
de 4.000 à 4.999	4.996	4.360
de 6 000 à 6.999	1.225	6.460
de 7.000 à 7.999	419	7.650
de 8.000 à 8.999	1.083	8.485
de 9.000 à 9.999	295	9.555
de 10.000 à 19.999	1.565	12.450
de 20.000 à 100.000	212	26.800

1. *Économiste français* du 17 août 1895.

En tout cela, il n'y a guère que des chiffres, et qui cadrent ; que pour beaucoup d'employés, par exemple, pour les instituteurs, ces chiffres demandent à être complétés par ceux d'allocations et d'indemnités aussi fixes que le traitement, on ne nous le dit pas ; que chaque catégorie créée renferme des employés de condition sociale très différente, par exemple le cantonnier et l'instituteur, on s'en préoccupe peu ; qu'il y ait de nombreuses catégories intermédiaires, on l'oublie, tant qu'enfin nous nous ferions une idée fort approximative, peut-être même tout à fait fausse, du traitement de l'*employé* si nous voulions conclure des chiffres donnés à la réalité supposée.

Pour toutes ces raisons, nous nous contenterons d'indiquer, comme exemple concret, le tableau des traitements et de leur progression, dans une ou deux de nos grandes administrations ; voici d'abord celui de l'Enregistrement ¹ ; il comporte, pour 3,683 agents :

1	traitement de	25.000 fr.
2	—	— 15.000
28	—	— 12.000
34	—	— 10.000
372	—	— 7.000 à 10 000
528	—	— 5 000 à 7.000
886	—	— 3.600 à 5.000
730	—	— 2.800 à 3.600
592	—	— 2.000 à 2 800
510	—	ne dépassant pas 2 000

1. *Annuaire de l'Enregistrement* pour l'année 1897. On sait qu'en principe les fonctionnaires de l'Enregistrement ne touchent pas de traitement fixe ; ils ont droit seulement à des remises proportionnelles. Toutefois, depuis 1839, un minimum de traitement

Voici, d'autre part, le même tableau en ce qui touche les Contributions indirectes ; pour 11,635 agents, il comporte :

1	traitement de 25.000 fr.	
2	—	— 12.000 à 15.000
145	—	— 7.000 à 12.000
1.451	—	— 3.000 à 6.000
5.725	—	— 2.000 à 3.000
2.757	—	— 1.500 à 1.800
1.554	—	— 1.100 à 1.300

Si maintenant on veut bien rapprocher ou même confondre ces deux tableaux, on verra que, contrairement au résultat des statistiques citées plus haut, 1^o — les petits traitements ne dominent pas parmi les employés de l'Etat proprement dits, ils ne forment guère que les 3/30 de l'unité (1,554 traitements inférieurs à 1,500 fr. sur 15,318 employés) ; 2^o — les petits traitements au minimum de 2,000 fr. et au maximum de 3,000 sont, au contraire, en majorité et comptent pour les 20/30 ; 3^o — les 7/30 qui restent sont formés de traitements qui, au cours actuel de l'intérêt, représentent sinon la richesse, du moins l'aisance.

II

Aussi bien le traitement de l'employé est peut-être moins intéressant par sa qualité que par sa

de 2,000 fr. a été fixé. De plus, afin de régler l'avancement, l'administration fait établir et publier, chaque année, un classement des bureaux, d'après leur rapport annuel. C'est à l'aide de ce document que nous avons dressé notre tableau. Nous n'y avons pas compris les conservateurs des hypothèques, qui touchent des « salaires » en général élevés et méritent plutôt d'être rangés parmi les hauts fonctionnaires que parmi les employés de carrière.

1. *Annuaire des Contributions indirectes pour 1897.*

pérennité. Il représente en fait une sorte de revenu viager que l'Etat sert à ses fonctionnaires ; ou, si l'on tient absolument à le considérer comme un salaire, c'est un salaire d'une espèce si particulière, qu'après l'avoir touché régulièrement tous les mois, durant une année, on est à peu près certain de le toucher régulièrement tous les mois, durant trente années. Nous allons étudier la pérennité du traitement dans trois de ses manifestations principales : la non-proportionnalité du traitement à la durée du travail, la difficulté et la rareté des révocations, la disponibilité de faveur.

1° *Non-proportionnalité du traitement à la durée du travail*. — C'est une des découvertes de l'économie orthodoxe que l'employé de l'Etat ne travaille guère ; on a fait là-dessus grande dépense d'ingéniosité et d'esprit¹ ; on a proposé notamment que l'Etat mît en régie tous les services administratifs, entre les mains de deux ou trois gros entrepreneurs d'écritures² ; nous n'y insisterons pas. La vérité est seulement que l'Etat ne traite pas ses employés comme des ouvriers embauchés à l'heure ou à la tâche, qu'il leur demande à la fois beaucoup moins et beaucoup plus qu'un patron, et qu'il leur accorde en conséquence beaucoup plus et beaucoup moins. Il ne leur demande pas compte d'une heure de travail déterminée ; mais il exige d'eux la présence continuelle et effective au siège de la résidence³,

1. V. entre autres CUCHEVAL-CLARIGNY, dans *Revue des Deux-Mondes* du 15 août 1885.

2. V. notamment COURCELLE-SENEUIL, dans *Journal des Economistes* du mois d'avril 1884.

3. Aucun fonctionnaire ou employé ne peut s'absenter de sa résidence, pour une cause étrangère au service dont il est chargé,

l'assiduité quotidienne au lieu de travail, suivant des horaires minutieusement réglés ¹, très souvent le travail dominical ², quelquefois même le travail de nuit ³; il réclame, en un mot, un zèle de tous les instants, une disponibilité de toutes les heures. En retour, il accorde non pas un salaire calculé d'après les heures de présence ou la besogne accomplie ⁴, mais un traitement continu, dont rien ne saurait empêcher le paiement aux dates fixées, pas même la maladie ou le congé. Sur la production d'un certificat médical, des congés de maladie renouvelables tous les vingt jours peuvent être accordés, sans retenue, jusqu'à concurrence de trois mois ⁵;

s'il n'a préalablement obtenu un congé (*Arrêté du Min. des Finances*, du 25 avril 1854, art. 1). — Les employés des postes ne peuvent, durant leurs heures de loisir, sortir des limites de l'octroi sans en avoir prévenu leur chef de service (*Instruction générale sur le service des postes*, art. 88).

1. V. par exemple la *Circulaire de l'Administration des Contributions indirectes*, n° 107, en date du 1^{er} décembre 1806 : « Dans les villes, les commis se rendent à l'ordre à 6 heures précises du matin, en été, et à 7 heures, en hiver ».

2. Exemple : les répétiteurs, les employés des Postes et Télégraphes, ceux des Contributions indirectes, etc.

3. C'est le cas encore des répétiteurs et des agents des Contributions indirectes.

4. Cette disproportion est surtout visible dans le cas de travaux ou d'heures de présence supplémentaires; il arrive alors à l'Etat, comme au patron, de rétribuer ces heures et ces travaux en sus du traitement. Mais au lieu que le taux de cette rétribution est toujours pour l'ouvrier de beaucoup supérieur au salaire ordinaire, il est inférieur pour l'employé au taux du traitement. Par exemple, un employé des Télégraphes ne touche pour son travail de nuit que 0 fr. 50 centimes par heure; les instituteurs de la Seine se sont plaints vivement en 1897 qu'on leur imposât des *garderies scolaires* à raison de 0 fr 35 centimes par heure, alors que les ouvriers des ateliers où s'exerçaient leurs élèves touchaient devant eux 0 fr. 90 par heure supplémentaire (*Le Temps* du 6 avril 1897).

5. V. art. 16, 17 et 18 du *Décret* du 9 novembre 1853 et l'arrêté du Ministre des Finances du 25 avril 1854. La loi de finances du 29 mars 1897 a exempté du droit de timbre les certificats de maladie fournis par des employés de l'Etat.

des congés de faveur, d'une durée de quinze jours, sont de même accordés chaque année et leur prolongation seule entraîne une retenue variant de la moitié aux deux tiers du traitement, jusqu'à concurrence de trois mois. De la sorte, l'employé de l'Etat se trouve à l'abri des risques de la maladie, et il peut prendre chaque année quelques jours de repos sans diminuer son revenu.

2° *Difficulté et rareté des révocations.*— Il semble bien qu'il est aussi à l'abri des risques de chômage, tant les révocations sont difficiles et rares: l'Etat français, que les économistes classiques assimilent peut-être un peu vite à un patron, paraît ici s'être mis, pour sa part, en dehors des règles qui régissent le contrat de travail. « On ne peut engager ses services qu'à temps, porte une de ces règles ¹ », — et l'Etat laisse croire qu'il a passé avec ses employés un bail viager :— « Le contrat, dit une autre règle ², peut toujours cesser par la volonté de l'une des parties contractantes », — et l'Etat a lié sa volonté à l'égard de ses employés par un système de garanties si complexe, qu'elles semblent de beaucoup plus précieuses que le principe de l'indemnité admis depuis quelques années ³ en faveur de l'ouvrier, dans le cas de résiliation brusque et arbitraire du contrat de travail. Tantôt ce sont, comme dans l'Université, des conseils spéciaux,

1 C. civ., art. 1780

2. *Id.*, *ibid.*

3. L. du 27 décembre 1890 modifiant l'art. 1780 du C. civ. Sur la question de savoir si le principe de l'indemnité s'applique ou pourrait s'appliquer aux fonctionnaires, v. *Officiel, Débats parlementaires*, Chambre, 29 décembre 1888, discours de M. POINCARÉ.

où la représentation professionnelle est instituée, et qui s'interposent dans les cas graves, entre l'Etat et son employé ¹; tantôt c'est une échelle de peines disciplinaires si nombreuses et si savamment graduées ² que, pour mériter la révocation, il faut vraiment beaucoup de persévérance et presque de l'entêtement. Au surplus, la centralisation excessive ³ sert, sur ce point comme sur beaucoup d'autres, l'employé peu zélé ou même coupable. On ne le connaît pas en haut lieu; qu'il ait commis à Marseille une faute lourde, on ne l'apprend à Paris que par des rapports et des notes; on inflige une peine disciplinaire, le plus souvent un déplacement, et on classe l'affaire. En fait donc, les révocations sont très rares; dans une administration qui comprend plus de 12,000 employés ⁴, nous en comptons seulement sept pour le premier semestre de l'année 1897; l'employé de l'Etat est

1. Pour les instituteurs et le Conseil départemental de l'instruction primaire, v. L. du 30 octobre 1886, art. 30 et 31, et Déc. du 7 décembre 1886. Pour l'enseignement secondaire ou supérieur, et ses différents conseils, v. L. du 27 février 1880.

2. Voici le tableau des peines disciplinaires dans l'administration des Postes et Télégraphes, il y en a huit : l'avertissement par le directeur, l'avertissement comminatoire par le même directeur, l'avertissement par l'administration, le blâme simple, le blâme comminatoire, la déchéance de grade ou de classe avec ou sans changement de résidence, la radiation ou la mise à la retraite d'office, la révocation. (V. *Instruction générale des Postes*, art. 80, et *Bulletin mensuel des postes et Télégraphes*, janvier 1878.)

3. On a cité aussi la loi des retraites comme une cause de la stabilité des employés de l'Etat, et nous avons sur ce point l'aveu récent d'un chef de service : « Quand un brave garçon démontre le peu d'aptitude qu'il possède pour ses fonctions, on le garde tout de même, puisqu'on a déjà commencé à faire des retenues pour sa retraite. » (*Mémoires de M. Goron, ancien chef de la sûreté.*)

4. Celle des Contributions indirectes; v. *Bulletin des Contributions indirectes*, janvier-juin 1897.

devenu ainsi presque inamovible et s'est habitué peu à peu à considérer sa fonction comme une charge dont il aurait la propriété.

3^o *La disponibilité de faveur*. — L'Etat lui-même le confirme dans cette idée en lui accordant sa mise en disponibilité sur demande et en lui gardant sa place et son grade pour le jour où il lui plaira de les reprendre. Sans doute on ne doit voir là qu'une mesure de faveur. Mais pour trouver à cette mesure une analogie dans le monde des ouvriers et des patrons, il faudrait, croyons-nous, chercher longtemps et remonter bien haut ; il faudrait peut-être remonter jusqu'aux dernières croisades. Les coutumes corporatives de l'époque¹ stipulaient parfois que le maître garderait la place de l'ouvrier faisant pèlerinage « à Rome, à Jérusalem ou à Saint-Jacques en Galice ». — Ces temps héroïques sont passés, et néanmoins l'Etat français garde encore l'emploi du fonctionnaire qui veut tenter la fortune des affaires et connaître les joies de l'initiative privée.

III

Telle est la *pérennité* du traitement dans ses manifestations principales ; nous avons avancé qu'elle importait à l'employé plus que sa quotité, nous allons essayer de le montrer en analysant deux de ses conséquences les plus importantes : la première est le crédit qu'elle assure généralement à

1. V. MARTIN SAINT-LÉON, *Histoire des Corporations*.

l'employé ; la seconde est l'indépendance du traitement à l'égard des fluctuations économiques et de la concurrence elle-même.

1^o Crédit dont jouit l'employé. — C'est un fait bien connu de la vie pratique que l'employé de l'État jouit chez tous ses fournisseurs d'un crédit, sinon illimité, du moins supérieur à celui dont profitent l'ouvrier et l'artisan. L'employé est cependant aussi peu connu qu'on peut l'être dans sa résidence et ce n'est pas ici de crédit personnel qu'il s'agit ; les mêmes garanties d'insaisissabilité¹ entourent son traitement et le salaire de l'ouvrier, empêchant le plus souvent ce crédit d'être entièrement réel. Qu'est-ce à dire et d'où procède ici la confiance du créancier ? Elle vient de ce qu'il aperçoit derrière l'employé, l'État, et de ce qu'il voit dans le traitement un salaire d'une nature spéciale, sorte de dotation destinée par l'État à la satisfaction des besoins du fonctionnaire et que le fonctionnaire ne saurait valablement détourner de cette destination. Et l'État est ainsi en fait, pour le créancier de ses employés, la meilleure des cautions ; c'est une caution morale ; le créancier malheureux au lieu de s'adresser à l'huissier s'adresse de préférence aux supérieurs hiérarchiques de son débiteur ; celui-ci s'entend faire de justes représentations au nom de la discipline qu'il viole et du prestige administratif qu'il compromet ; des arrangements interviennent à l'amiable, et bien souvent, chaque mois, le traitement, ou tout au moins une partie du traitement, passe directement

1. L. du 12 janvier 1893, art. 1. — Cette loi ne vise, comme on sait, que les traitements de 2,000 fr ou au-dessous.

des mains du comptable payeur dans celles du créancier de l'employé. — Quel salaire d'ouvrier pourrait dès lors offrir autant de garanties que le plus mince traitement de fonctionnaire ?

2° *Indépendance du traitement à l'égard des fluctuations économiques et de la concurrence.* — Quel salarié, demanderons-nous aussi, pourrait se vanter que le salaire dont il jouit conservera son intégrité actuelle à travers les crises économiques de l'avenir, ou simplement, en face de la concurrence du présent ? C'est à la fois l'avantage et le désavantage de l'employé de l'État, que son traitement ne peut que progresser et que cette progression, lente et sûre, au lieu d'être soumise aux lois économiques, est soumise aux lois de l'avancement et aux règles de la discipline. On sait qu'il existe deux genres d'avancement : l'avancement au choix et l'avancement à l'ancienneté. Ce qu'on ignore assez généralement, c'est que ce dernier constitue la règle dont le premier semble l'exception. L'avancement au choix, qu'il se produise à la suite de concours ou qu'il soit accordé arbitrairement, fait en général les hauts fonctionnaires ; l'avancement à l'ancienneté encourage les petits¹. On a multiplié pour eux les classes et les grades ; on a créé des augmentations bisannuelles de 200 fr.

1. Voici, par exemple, les règles de l'avancement dans l'administration des Ponts et Chaussées :

« La nomination au grade de conducteur principal a lieu exclusivement au choix. — La proportion de l'avancement et du choix pour l'avancement des simples conducteurs est fixée ainsi qu'il suit :

Pour l'avancement à la 1^{re} classe, 1/3 à l'ancienneté, 2/3 au choix

—	—	2 ^e	—	1/2	—	1/2	—
—	—	3 ^e	—	2/3	—	1/3	—

(Arrêté du Ministre des Travaux publics du 20 janvier 1894.)

pour les uns, des augmentations triennales de 300 fr. pour les autres, on a fait en un mot du petit traitement, non seulement une redevance quasi viagère, mais encore une dotation à intérêts faiblement composés, qui s'accroît chaque année ou tous les deux ans lentement et sûrement, et dont le taux demeure indépendant des fluctuations économiques ou de la concurrence. C'est un fait banal, par exemple, que le grand nombre de candidats aux fonctions publiques n'a jamais induit l'État à abaisser le taux de ses traitements ; c'est un fait moins connu que ni l'expansion des besoins, ni l'imitation de l'industrie privée, ni même la sollicitude qu'il montre pour ses employés, ne l'ont amené à élever notablement ce taux, et à lui faire suivre la même progression qu'a suivie le taux des salaires. Une statistique officielle ¹ a établi en 1881, que, de 1853 à 1877, le taux des salaires d'ouvriers s'était élevé en France de 52 %; si, d'après les budgets de 1853 et de 1877, on fait les mêmes calculs pour les traitements des administrations financières, on trouve seulement une augmentation de 29 % pour la Douane, 23 % pour les Contributions directes, 12 % pour les Perceptions, 6 % pour les Contributions indirectes.

Aussi bien, l'employé de l'État semble ici encore s'être habitué à l'idée que son traitement demeure et doit demeurer en dehors de l'évolution économique. Il paraît surtout bien déterminé à protester et à se défendre contre toute espèce de concurrence. Depuis quelques années ², l'administration des

1. V. *Bulletin du Ministère des Travaux publics*, mars 1881.

2. V. l'Arrêté du Ministre du Commerce du 10 août 1893. Ce document fixe à 1,000 fr. le traitement minimum des « dames

Postes, Télégraphes et Téléphones, entrant dans la voie où l'avaient précédée l'Allemagne, l'Angleterre et les grandes compagnies de chemins de fer, a *féminisé* une partie de son personnel. Du même coup, l'avancement du personnel masculin s'est trouvé considérablement ralenti. Il faut lire là-dessus les doléances des employés mâles qui ont bien voulu répondre à notre questionnaire; tous se répandent en phrases indignées contre la concurrence des femmes, et presque tous déduisent les raisons de leur indignation avec une abondance et une passion peut-être dignes d'une meilleure cause. Celui-ci condamne la féminisation au nom de la morale menacée, de la famille compromise, du foyer abandonné; celui-là, au nom des intérêts administratifs méconnus, cet autre au nom du patriotisme, « car, dit-il, le télégraphiste militaire est l'indispensable auxiliaire des armées modernes, et c'est parmi les seuls employés mâles qu'on pourra, semble-t-il, le recruter¹ ». — C'est

employées » et à 1,800 fr. leur traitement maximum; l'avancement a lieu par échelons de 100 fr.

1. Seuls, deux employés, sur treize, ont admis ou même défendu la féminisation: l'un, au nom des théories féministes et de ce qu'il appelle « l'émancipation progressive de la femme »; l'autre — et c'est du bon sens — au nom des nécessités sociales qui font que, dans la classe des petits bourgeois, ou même la classe moyenne, une femme peut aujourd'hui difficilement vivre sans travailler. « La féminisation, nous écrit-il, est une source de bien-être dans un ménage, un gagne-pain, tout au moins, si la femme employée n'est pas mariée. La modestie des goûts et l'amour du travail font le reste ».

On peut aussi augurer, d'après les clameurs soulevées par la féminisation, de l'émoi que soulèvera en France l'introduction de la machine à écrire. Il ressort d'une statistique américaine que, dans ses divers services, le gouvernement de l'Union emploie déjà 1990 machines de ce genre (*Le Temps*, 4^{er} février 1897).

ainsi que l'employé de l'Etat, qui est tout près, nous l'avons vu, de considérer son emploi comme une propriété intangible, est tout près aussi de considérer son avancement comme un droit imprescriptible et contre lequel ne sauraient prévaloir les faits économiques les mieux démontrés. L'Etat, de son côté, semble entrer dans ces vues et considérer lui-même que le traitement doit progresser d'une façon continue et uniforme; il a pris l'habitude de tenir compte pour l'avancement des petits employés même des années de service militaire. « Tout agent appelé sous les drapeaux, dit une circulaire ¹, s'est acquis pendant son absence *des droits à l'avancement administratif* ». — Ce trait consacre définitivement ce que nous avons appelé la *pérennité* du traitement et c'est par lui que nous terminerons cette longue analyse. Dès maintenant, toutefois, il semble qu'une première conclusion s'impose, c'est à savoir que le traitement n'est pas du tout un salaire, dont le taux dépend de rapports économiques et dont il importe avant tout d'étudier la quotité et les variations; c'est bien plutôt une dotation que l'Etat fait à ses fonction-

1. *Circ. du Directeur général des Postes et Télégraphes* en date du 4 juin 1895. Ce document, qui est loin d'être un texte unique, car la mesure s'est généralisée, exprime fort nettement l'esprit de cette mesure: « On veut, dit-il, tenir un compte équitable aux agents des diverses administrations de l'Etat du temps pendant lequel ils ont été distraits de leur carrière, pour satisfaire aux obligations de la loi militaire. En attendant des dispositions uniformes, voici les principes qui nous guideront :

1° Tout agent appelé sous les drapeaux s'est acquis pendant son absence des droits à l'avancement administratif. Au point de vue de l'ancienneté des services, la durée de présence sous les drapeaux est comptée intégralement.

2° Au point de vue de l'avancement de grade ou de classe, elle compte pour moitié. »

naires en vue de satisfaire leurs principaux besoins, qui est restée longtemps et demeure encore à peu près immuable, et qui vaut surtout par ses caractères de stabilité assurée et de progression constante.

CHAPITRE DEUXIÈME

Les Recettes du Budget (suite). — Avantages autres que le traitement fixe

Les avantages dont jouit l'employé de l'Etat, en outre de son traitement fixe, sont très nombreux et très variés ; nous ne les énumérerons pas tous et, ici encore, nous essaierons de donner une idée générale, beaucoup plus que des renseignements complets : nous diviserons notre objet en deux catégories, les avantages officiels et réguliers et les avantages privés, dont quelques-uns sont parfois irréguliers.

I

Parmi les avantages officiels et réguliers, nous distinguerons les remises et gratifications d'une part, les indemnités de l'autre, les secours de la troisième et enfin les réductions ou privilèges.

1° Les *remises* sur les actes passés par certains fonctionnaires, ou encore sur les deniers perçus au profit de l'Etat, apparaissent sans doute comme d'utiles primes données à leur activité et à leur zèle : elles sont souvent assez importantes pour constituer à elles seules le traitement, et c'est le cas pour les Receveurs de l'Enregistrement, les Percepteurs, les Receveurs buralistes, etc. La moyenne des remises se ramène alors à la moyenne des traitements. Quelquefois aussi les remises constituent

simplement un supplément variable au traitement fixe: c'est le cas pour les Receveurs des Postes et Télégraphes; l'importance des remises varie alors avec celle de l'emploi et il serait assez difficile d'en établir la moyenne. ¹ Aussi bien, le montant des remises variant aussi et, naturellement, dans la plupart des cas, avec les circonstances économiques, — prospérité des affaires, importance et nombre des transactions, — ce mode de rétribution est peu en faveur parmi les employés de l'Etat; à des remises variables et aléatoires, ils préfèrent tous le traitement fixe. ²

Nous rapprocherons des remises les parts d'amendes et confiscations accordées aux employés du fisc, qui sont armés du droit de verbaliser. C'est là, à notre avis, une source de bénéfices assez immorale et comme une prime accordée à la fiscalité. Mais c'est aussi parfois une source de bénéfices considérables, et il n'est pas très rare, il n'était surtout pas rare, il y a une vingtaine d'années, de rencontrer des receveurs des Contributions

1. Un Receveur des Télégraphes, par exemple, touche une remise de 1 0/0 sur les premiers 10,000 fr. qu'il verse, 0 fr. 50 sur les 10,000 fr. suivants, 0 fr. 25 0/0 sur les 30,000 fr. suivants, 0 fr. 125 0/0 à partir de 50,000 fr. (*Instructions du service des Télégraphes* des 20 novembre 1869, 26 décembre 1871 et 8 novembre 1880. — Autre exemple: Un Receveur des Postes touche, pour sa participation aux opérations de la *Caisse d'épargne postale*, 0 fr. 50 par mille francs sur les versements de toute nature, 0 fr. 25 par livret ouvert, 0 fr. 02 par opération de versement ou de remboursement. (*Arrêté du Ministre des Postes et Télégraphes* du 16 décembre 1885.)

2 C'est ainsi que les Receveurs de l'Enregistrement ont demandé et obtenu, en 1889, la fixation d'un minimum de traitement, dans le cas où les remises dont ils jouissent seraient trop faibles. (Décret du 9 mars 1889.) — Un de leurs journaux, le *Bulletin hebdomadaire de l'Enregistrement*, revendique la substitution générale du traitement fixe aux remises.

indirectes qui augmentaient ainsi leur traitement du tiers ou même du double.

Quant aux *gratifications*, elles sont devenues de plus en plus minces et tendent à disparaître tout à fait ; les anciens fonds de gratifications ont presque tous été convertis en fonds d'avancement ; il n'y a plus guère que les ministères où l'on ait conservé cette façon familière et domestique d'accroître les gages.

2^o Les *indemnités* sont innombrables et c'est un des endroits par où s'affirme le mieux la sollicitude de l'Etat pour ses employés. Nous comptons plus de vingt espèces ¹ d'indemnités dans la seule administration des Postes et Télégraphes : il y en a pour les facteurs qui portent des guêtres ² et pour les commis qui parlent une langue étrangère, ³ pour les *aides* que l'on fait découcher ⁴ et pour ceux que l'on contraint à monter sur les toits ⁵ ; nous n'y insisterons pas, et, reportant à l'étude de la famille celle des indemnités de logement, nous parlerons seulement ici des indemnités de résidence, des indemnités de déplacement, des indemnités accordées pour frais de transport.

a. On a supposé, à tort ou à raison, que la vie matérielle était plus onéreuse dans les très grandes villes, les villes de plaisir, les stations thermales ou balnéaires ; de là des indemnités de résidence. Elles ne s'ajoutent en général qu'aux petits traitements

1. V. *Bulletin mensuel des Postes et Télégraphes, Table générale*, 1895, article *Indemnités*.

2. V. *ibid.* année 1880, page 43.

3. V. *ibid.* année 1881, page 576.

4. V. *ibid.* année 1886, page 105.

5. V. *ibid.* année 1881, page 60.

et sont fort peu élevées ; elles sont, par exemple, de 100 fr. pour les *rédacteurs* de l'Enregistrement ¹. Il y a cependant un cas où elles s'élèvent à un taux important, et s'ajoutent à tous les traitements, c'est le cas des instituteurs. Ces fonctionnaires touchent, dans toutes les localités, une indemnité annuelle qui varie de 100 à 800 fr. suivant la population de la localité et qui est portée à 2.000 fr. pour la ville de Paris ².

b. Les indemnités de déplacement sont accordées dans deux cas principaux : lorsqu'un employé est déplacé sans avancement et sans avoir obtenu le poste de son choix ³, — lorsqu'il est détaché temporairement dans une résidence ou un service autres que les siens. Ce dernier cas est assez fréquent, mais le taux de l'indemnité est excessivement variable suivant les administrations : tandis qu'un agent des Postes touche 3 fr. par jours et 6 fr. les six premiers jours ⁴, un surnuméraire de l'Enregistrement touche de 1 à 5 fr. ⁵ et un employé des Contributions indirectes touche 2 fr. ⁶

c. Les indemnités accordées pour moyens de transport se rapportent aux fonctionnaires contraints à

1. Décision du Ministre des Finances du 12 mai 1893.

2. V. L. du 19 juillet 1889, art. 12, *Circ. du Ministre de l'Instruction publique* du 24 février 1891 et *Décret* du 20 juillet 1891. — Il convient de noter que l'élévation de l'indemnité de résidence est ici un moyen détourné de faire participer les communes, dans une assez large mesure, au traitement des instituteurs. Ce sont, en effet, les communes qui payent obligatoirement cette indemnité.

3. *Circ. du Directeur général des Contributions indirectes* du 31 mars 1897.

4. *Arrêté du Ministre du Commerce*, le 15 mai 1894.

5. *Décision du Ministre des Finances*, du 31 juillet 1877.

6. *Circ. du Directeur général des Contributions indirectes* du 11 mai 1884.

de quotidiens déplacements, tels que les Ingénieurs des Ponts et Chaussées, les Receveurs des Contributions indirectes, etc. Il semble bien qu'elles ont un peu trop participé de cette immobilité du traitement au cours des années, dont nous avons parlé plus haut, et qu'elles ne sont plus en rapport avec le prix d'entretien d'un cheval et d'une voiture¹. L'usage de la bicyclette viendra sans doute d'ici peu corriger cet inconvénient. Il est déjà recommandé et favorisé dans les Contributions indirectes, au moyen d'un crédit obtenu par l'administration, chez certains fabricants, en faveur de ses employés ; il est l'objet d'une indemnité annuelle de 75 fr. dans les Ponts et Chaussées ; il entraîne l'exemption de la taxe.

3^e Nous ne citerons les secours que pour mémoire ; ils sont fort rares, soit que l'employé éprouve quelque humiliation à les demander, soit que les administrations ne disposent point de crédits suffisants. Au budget d'une grande administration pour 1897², nous trouvons 1,000 fr. alloués aux secours sur 32,000,000 consacrés au personnel.

4^e Les privilèges sont plus nombreux et plus appréciables ; nous en citerons trois principaux :

a. Le privilège d'indisponibilité militaire, qui s'applique à la plupart des employés du fisc ou de l'administration proprement dite et leur évite l'accomplissement des périodes d'instruction dans la réserve ou l'armée territoriale³ ;

b. La gratuité des eaux thermales dans les éta-

1. Arrêté du Ministre des Finances du 8 mai 1843.

2. Budget des Contributions indirectes pour 1897.

3. Loi du 15 juillet 1889, art. 51.

blissements de l'Etat ¹ et dans la plupart des établissements privés ²;

c. La réduction de 50 % du prix des places sur les chemins de fer français. Cette réduction est un usage établi pour tous les fonctionnaires, en ce qui touche les chemins de fer de l'Etat; elle est de droit pour les Instituteurs ³ et les employés des Postes et Télégraphes ⁴ en ce qui regarde les compagnies privées; des démarches accomplies par les différentes administrations pour que tous les fonctionnaires fussent assimilés à ces deux catégories d'agents sont jusqu'ici demeurées vaines ⁵.

II

Nous diviserons les avantages privés en revenus privés et salaires d'industries privées.

1^o Les *revenus privés* sont rares, au moins chez l'employé célibataire; ceux de nos jeunes contemporains qui jouissent de revenus suffisants pour vivre dans l'oisiveté, lorsqu'ils abordent néanmoins les fonctions publiques, choisissent celles de la magistrature et de l'armée; ce ne sont pas, nous l'avons vu, des employés de l'Etat proprement dits. Au contraire, la plupart d'entre ces derniers sont

1. Arrêté du Ministre du Commerce du 22 septembre 1887.

2. V. en particulier *Bulletin de l'Instruction primaire*, mars 1895.

3. *Circ. du Ministre de l'Instruction publique*, le 26 mai 1884.

4. *Circ. du Directeur général des Postes et Télégraphes* du 27 octobre 1890.

5. V. dans *Revue générale d'Administration* 1891, t. III, p. 118, les notes des Ministres des Finances et des Travaux publics.

des jeunes gens dépourvus de capitaux d'une part, d'art manuel de l'autre, pour qui le métier d'ouvrier et celui de patron sont également fermés et dont les emplois publics deviennent — nous le verrons — l'asile et l'atelier naturels. Sur 18 employés célibataires que nous avons interrogés avec succès, deux seulement mentionnent à leur budget des revenus privés, et, c'est pour le premier, une somme mensuelle de 20 francs, qu'il reçoit de sa famille, — pour le second « une somme indéterminée et qui varie suivant les dispositions de ses parents ». Un troisième confesse que sa famille l'entretient de linge, d'habits, de friandises, etc., et nous croyons ce revenu en nature beaucoup plus fréquent chez l'employé que le revenu en argent.

Il existe cependant un revenu pécuniaire assez commun : c'est l'intérêt du cautionnement. On sait que tous les employés comptables des deniers publics et un certain nombre d'employés non comptables sont astreints à verser dans les caisses de l'Etat un cautionnement en argent et dont le montant varie avec l'importance des sommes maniées¹, par suite, avec les fonctions et les grades. L'intérêt leur en est servi annuellement et suivant un taux qui a varié avec le taux de l'intérêt en général ; de 5 % en l'an V, il a été abaissé à 4 % en 1824² et à

1. Voici, par exemple, le tableau des cautionnements exigés dans l'administration des Douanes (Décret du 28 février 1884) :

Directeurs	10,000 fr.
Inspecteurs	5,000 fr.
Sous-Inspecteurs	2,500 fr.
Receveurs principaux	de 10,000 à 110,000 fr.
— particuliers	de 300 à 6,000 fr.

2. Ordonnance du 31 octobre 1824.

3 % en 1844¹. Le projet de budget pour 1898 le réduit encore à 2,50 %, sous le prétexte, d'ailleurs fort spécieux, que la rente se capitalise actuellement à 2 fr. 91². Aussi bien, le taux de l'intérêt du cautionnement importerait assez peu, si le capital appartenait toujours à l'employé. Mais, le plus souvent, il l'emprunte; d'une part, alors, il trouve difficilement prêteur aux taux courants, ou même à 5 %, car la loi ne confère au prêteur de cautionnement qu'un privilège de second ordre³; — de l'autre, les prêteurs qu'il rencontre sont portés à abuser de la nécessité où il se trouve d'emprunter.

Nous avons sous les yeux le prospectus d'une banque parisienne qui se livre, entre autres opérations, aux prêts de cautionnement et prétend y avoir déjà employé plus de dix millions. Cette banque exige de l'emprunteur un intérêt de 3,50 %; elle touche, d'autre part, l'intérêt de 3 % servi par l'Etat sur le cautionnement prêté; enfin, elle réclame des frais d'assurance, de correspondance, etc., qui s'élèvent en moyenne à 0,50 %, ce qui porte à environ 7 % l'intérêt de la somme empruntée. On voit qu'à ce compte, nous aurions pu aussi justement faire figurer l'intérêt du cautionnement parmi les dépenses que parmi les revenus.

2^o Quant aux salaires des industries privées, ils sont moins nombreux qu'on ne le croit en général, et plus nombreux que ne l'avouent les employés. D'une part, en effet, il convient de ramener à sa

1. *Loi du 4 août 1844*, art. 7.

2. Art. 37 du projet de loi déposé le 18 mai 1897. — La loi du 28 avril 1853 avait déjà réduit à 2,50 % le taux de l'intérêt des cautionnements des Trésoriers-payeurs généraux.

3. *Loi du 6 ventôse an XIII*, art. 16.

juste valeur la légende, aussi banale que littéraire, de l'employé d'administration qui s'enrichit dans les sciences, arts et belles-lettres, cependant que des surnuméraires font sa besogne. D'autre part, bien peu d'employés répondent avec vérité, quand ils nient avoir fait métier de leurs petits talents ou même marchandise de talents empruntés ; et cela, pour deux raisons : l'une, de pudeur assez humaine : il y a toujours quelque humiliation à convenir qu'on a choisi, par faiblesse ou incapacité, un métier qui ne nourrit pas son homme ; — l'autre, de prudence administrative : les lois, règlements et circulaires défendent sans cesse aux fonctionnaires de se faire par surcroît industriels ou commerçants. Ce sont d'abord les articles 175 et 176 du Code pénal qui interdisent, sous peine de prison et d'amende, aux fonctionnaires, préfets ou sous-préfets, de prendre intérêt par eux-mêmes, ou par interposition de personne, dans les affaires dont ils ont la régie. Puis viennent une foule de textes administratifs sans cesse rappelés, commentés ou étendus par des textes nouveaux. On sait, par exemple, qu'autrefois les commis des aides faisaient le commerce des boissons, forçant le débitant, sous peine de vexations fiscales, à n'acheter en gros que chez eux¹ ; de là, pour les agents des Contributions indirectes l'interdiction de « faire le commerce d'objets et de denrées frappées de taxes »². On se rappelle aussi, comment l'Instituteur cumulait jadis les soins de l'éducation avec ceux du lutrin, et ceux

1. V. BOISGUILLEBERT, *Factum de la France*.

2. *Circ. du Directeur général des Droits Réunis* du 6 mars 1809.

du lutrin avec ceux d'un commerce de librairie ; de là certains articles des lois de 1850 et 1886¹ lui rappelant qu'il se doit tout entier à sa fonction publique. On n'ignore pas enfin que les Agents voyers et Conducteurs des Ponts et Chaussées emploient assez souvent leurs loisirs à des travaux d'architecture privée ou même d'entreprise ; ces derniers, au moins, leur ont été formellement interdits.²

Est-ce à dire qu'en fait, l'employé de l'État se renferme strictement dans sa fonction ? Non, certes, et ni les textes anciens que nous venons de rappeler, ni les circulaires nouvelles³ qui furent lancées en 1897, à la suite de plusieurs scandales, dans presque toutes les administrations, n'ont jusqu'ici empêché les fonctionnaires de chercher en dehors de leur emploi des travaux et des ressources supplémentaires. Outre ceux pour qui ces travaux sont comme une continuation privée de leur fonction publique, — par exemple, les Professeurs qui donnent des répétitions, beaucoup s'emploient aux besognes les plus hétéroclites : tel Receveur des Postes s'adonne passionnément à l'aviculture et à la vente de ses produits ; tel Professeur d'école industrielle se consacre à l'horlogerie et oblige ses

1. Art. 32 de la loi du 15 mars 1850, art. 25 de la loi du 30 octobre 1886. V. aussi *Circ. du Ministre de l'Instruction publique* aux instituteurs le 7 juillet 1833.

2. Décret du 13 octobre 1851. *Circ. du Ministre des Travaux publics* du 10 avril 1861. — V. aussi *Circ. du même*, le 15 octobre 1864. — V. encore une *Circ. du Directeur général des Postes et Télégraphes*, le 25 février 1895, interdisant à ses employés de se charger, sans autorisation, de travaux, missions, expertises et consultations.

3. *Circ. du Directeur général de l'Enregistrement*, le 20 avril 1897 ; du *Ministre des Travaux publics*, le 14 mai 1897 ; du *Ministre de l'Instruction publique*, le 29 juin 1897, etc., etc.

collègues en réparant leurs pendules, moyennant une honnête rétribution. Bref, sur les quarante employés qui ont bien voulu accueillir nos questions, dix avouent ce qu'on pourrait appeler leurs occupations à côté et plusieurs inscrivent de ce chef à leur budget des sommes relativement considérables ¹.

Au terme de cette longue et pourtant incomplète énumération des indemnités qu'on lui accorde, des privilèges dont il jouit, et des revenus qu'il sait se faire, on pourrait se demander pourquoi et comment l'employé de l'État n'apparaît pas plus riche, plus aisé au moins, et plus heureux. C'est qu'aussi bien il ne cumule jamais tous ces avantages, il en réunit rarement deux ou trois sur sa tête, et enfin, ces avantages sont respectivement si minimes, que, pris isolément, ils ne représentent presque rien.

1. Le Professeur horloger cité plus haut accuse un gain annuel de 500 fr., 3 Conducteurs des Ponts et Chaussées fournissent respectivement les chiffres de 200, 300 et 360 fr., les Instituteurs donnant des leçons conviennent d'un bénéfice mensuel qui varie entre 20 et 40 fr. ; quant aux Professeurs, on sait qu'en général ils augmentent de la même manière leur traitement, dans une proportion élevée.

CHAPITRE TROISIÈME

Les Dépenses

Nous diviserons les dépenses de l'employé de l'État célibataire en dépenses contingentes et dépenses nécessaires. Dans cette dernière catégorie, nous rangerons et nous étudierons, tour à tour, la nourriture, le logement, le chauffage et l'éclairage, le vêtement et le blanchissage, les impôts. Toutes ces dépenses seront évaluées mensuellement : à la différence de l'employé père de famille, l'employé célibataire vit en effet sur son traitement mensuel, loue, traite et paie au mois, et c'est le bout du mois qu'il s'agit pour lui de joindre sans déficit.

I

1^o La nourriture, dans la presque totalité des cas, est prise « à la pension ». L'employé célibataire et qui prépare lui-même ses repas est, en effet, une rare exception ; d'autre part, l'Etat nourrit seulement une ou deux catégories fort restreintes de fonctionnaires, les Répétiteurs par exemple. ¹

La *pension* n'est plus aujourd'hui ce qu'elle était il y a soixante-dix ans, au temps déjà lointain des « pensions de famille » ou même des « pensions bour-

1. L'Etat leur retient annuellement, à cet effet, une somme de 4,000 fr.

geoises ». Celles-ci ont presque complètement disparu : à la ville comme à la campagne, c'est maintenant l'« hôtel » et le « restaurant » que fréquentent les employés et en général tous les célibataires. Peut-être y aurait-il une curieuse étude à faire sur cette évolution du mode de vie matérielle et sur les transformations de la pension à travers le siècle. On y verrait le détachement progressif des idées de famille, et pour ainsi dire, l'émiettement croissant des ménages. Au commencement du siècle, en effet, le premier soin du jeune fonctionnaire débarquant du coche, dans sa résidence officielle, était de rechercher une famille où l'on voulût bien l'accepter comme unique pensionnaire et lui faire une place au foyer ; à défaut de famille, il devenait au besoin le pensionnaire de curé¹ ; mais jamais il n'eût imaginé que l'hôtel fût créé pour d'autres personnes que les voyageurs, qu'on y puisse vivre tous les jours, et surtout qu'on puisse renoncer à ce que Fourier seul appelait alors « le morne dîner du bercail² ». — Puis on s'accommoda des « pensions bourgeoises » ; c'étaient des maisons d'apparence familiale, de train modeste, où l'on acceptait seulement une douzaine de pensionnaires³ ; ils y étaient assez mal logés et encore plus mal traités ; mais ils se connaissaient tous, leurs vies se pénétraient quotidien-

1. V. les curieux Mémoires d'un Instituteur normand publiés en 1894, chez DELAGRAVE, sous le titre : *Mémoires d'un vieux Maître*, par C. FÉRARD. « Après avoir fait ma visite au maire, je me rendis chez le curé, qui voulut bien me prendre en pension à des prix modérés. » (page 63.)

2. FOURIER, *Traité de l'Unité Universelle*, III. p. 447.

3. Qu'on se rappelle ici la saisissante peinture que BALZAC nous a laissée d'une de ces pensions, dans le *Père Goriot*.

nement, des amitiés se formaient, on préludait à des romans et c'était la famille retrouvée, — avec en moins les devoirs et les affections naturelles qui en ont fait à la fois la plus sévère et la plus douce des écoles de vertu. — Cependant les besoins matériels s'accrurent en nombre et se raffinèrent, des goûts nouveaux naquirent, le luxe de la veille devint le nécessaire du lendemain, on se dit qu'il valait mieux vivre isolé et bien vivre, on pensa que des conversations même familières ne remplaçaient pas toujours le rôti, et peu à peu on adopta la vie de restaurant. Au point de vue matériel, elle est incontestablement plus abondante et plus confortable que la vie d'une famille besogneuse ; moyennant un prix mensuel qui varie en province de 60 à 70 fr. et s'élève à Paris jusqu'à 90 fr., l'employé de l'État trouve presque partout une nourriture que Fourier, dont nous parlions tout à l'heure, eût qualifiée d'*harmonienne* et qui coûterait certainement beaucoup plus cher dans un ménage séparé. ¹ C'est là l'avantage

1. Voici le menu d'une pension à 65 fr. par mois, durant une semaine du mois de septembre, dans une ville de 50,000 habitants, et pour un employé gagnant 1,700 :

- Lundi.* *Déjeuner :* Saint-Pierre mayonnaise, Bœuf aux pommes, Melon, Fromage, Confiture. — *Dîner :* Potage, Surmulet à l'huile, Gigot aux flageolets, Fromage, Raisins.
- Mardi.* *Déjeuner :* Sole frite, Gigot froid, Pommes de terre frites, Fromage, Poires cuites. — *Dîner :* Mouton aux navets, Rosbeef, Choux-fleurs, Fromage, Raisins.
- Mercredi.* *Déjeuner :* Œufs sur le plat, Beefsteak, Purée de Pommes de terre, Fromage, Poires cuites — *Dîner :* Potage, Bœuf à la mode, Veau rôti, Choux-fleurs, Fromage, Confiture.
- Jeudi.* *Déjeuner :* Merlan frit, Porc rôti, Pommes de terre frites, Fromage, Pommes cuites. — *Dîner :* Potage, Omelette, Poulet froid, Fromage, Raisins.
- Vendredi.* *Déjeuner :* Sole frite, Gigot aux flageolets, Fro-

important de la vie de restaurant; nous verrons ailleurs que cette vie entraîne plus d'un inconvénient moral.

2^o Le logement de l'employé de l'État célibataire est presque toujours une chambre d'hôtel meublé; il la loue et la paie au mois, de 20 à 30 fr. en province, de 30 à 40 fr. à Paris. Les meubles en sont ce qu'ils peuvent, et le service parfois très défectueux; la note régnante paraît être ici désordre ou plutôt indifférence; l'employé, en général, n'habite guère sa chambre et n'y rentre que pour dormir.

3^o Le chauffage et l'éclairage d'un tel logis ne sauraient dès lors être fort onéreux. Parmi les employés que nous avons interrogés, un seul accuse de ce fait une dépense mensuelle de 5 fr., la plupart estiment la même dépense de 1 à 3 fr.; quelques-uns ne la mentionnent que pour mémoire.

4^o Les dépenses de vêtement et de blanchissage sont en apparence des plus variables: dans les dix-huit budgets que nous avons sous les yeux, leur évaluation mensuelle s'élève par échelons de 15 à 30 fr. C'est qu'aussi bien la différence est ici entre l'employé qui habite les champs et celui qui réside à la ville. Ce dernier, ne fût-ce que par dignité pro-

mage, Pommes cuites. — *Dîner*: Potage, Veau à l'oseille, Canard rôti, Choux de Bruxelles, Fromage, Poires.

Samedi. *Déjeuner*: Sole frite, Rosbeef, Purée de Pommes de terre, Fromage, Noix vertes. — *Dîner*: Potage, Surmulet mayonnaise, Mouton aux navets, Fromage, Compote de poires.

Dimanche. *Déjeuner*: Tripes à la mode de Caen, Beefsteak aux pommes, Fromage, Poires. — *Dîner*: Potage, Veau au jus, Poulet rôti, Haricots verts, Gâteau de riz, Fromage, Confitures.

fessionnelle, se trouve induit à diverses dépenses de vêtements, dont le premier est exempt.

5° Il reste les impôts : l'employé de l'Etat n'en est point dégreuvé ; il paye la cote personnelle, les prestations, les taxes assimilées¹ ; sa qualité de locataire d'hôtel meublé l'exempte, en fait, le plus souvent, de la cote mobilière. Il paie, comme il est naturel, tous les impôts indirects. Enfin, rappelons que le cas échéant et au delà d'un minimum de traitement, il paierait l'impôt sur le revenu.

II

Les dépenses contingentes échappent, par leur nature même, à une étude raisonnée et complète ; toutefois, nous en retiendrons de deux sortes, sur lesquelles il importe de dire quelques mots : celles qui peuvent incomber aux fonctionnaires à raison de leur responsabilité et celles qui se rapportent aux plaisirs.

1° La responsabilité civile des fonctionnaires a toujours fait l'objet de nombreux débats ; plusieurs cahiers des Etats la réclamaient en 1789, la plupart des constitutions révolutionnaires la décrétèrent ; on se rappelle comment Bonaparte décréta à son tour l'irresponsabilité absolue, dans le fameux article 75 de la *Constitution de l'an VIII*. Un décret

1. Toutefois, les Conducteurs des Ponts et Chaussées sont exempts de la taxe vélocipédique (arrêté du Ministre des Travaux publics du 26 juillet 1897). — Nous avons vu que la loi de finances du 29 mars 1897 avait exempté du droit de timbre les certificats de maladie fournis par des fonctionnaires ; la même loi a exempté du même droit les permis de circulation à demi-tarif délivrés aux fonctionnaires sur les chemins de fer.

du 19 septembre 1870 a abrogé l'article. Mais, comme tant d'autres idées de Bonaparte, celle-là s'est implantée dans les cerveaux français; elle cadre admirablement avec nos mœurs, elle est liée à notre indéfectible respect de tout ce qui est administratif, elle excuse notre singulière manière de pratiquer la liberté; tant qu'enfin, même à l'heure présente, il n'est guère permis, en France, de parler de responsabilité des fonctionnaires, si ce n'est comme on parle d'un fruit exotique ou d'une invention américaine¹. Le Code civil lui-même est impuissant là-contre : qui songerait, par exemple, à demander l'application de l'art. 1792 sur la responsabilité décennale des Architectes, aux Ingénieurs de l'Etat ou simplement aux Architectes départementaux²? Il y a cependant toute une classe d'employés de l'Etat — et non la moins nombreuse — que l'on juge civilement responsables et auxquels on applique rigoureusement le Code civil : ce sont les Instituteurs. On se rappelle comment l'art. 1384

1. V. dans *Paris en Amérique*, d'ED. LABOULAYE, le chapitre intitulé : *Tribulations d'un fonctionnaire américain*. — Sur la responsabilité civile des fonctionnaires aux Etats-Unis, voir TOCQUEVILLE, *La Démocratie américaine* et sur la procédure d'*impeachment* qui permet aux citoyens de l'Union d'atteindre les gros fonctionnaires, ceux dont l'influence pourrait intimider les juges ordinaires, voir CARLIER, *La République américaine*, t. IV.

2. Les meilleurs auteurs se répandent, à cette idée, en phrases indignées. « La qualité de fonctionnaire, dit l'un d'eux, ne met-elle pas à l'abri de toute recherche relativement aux fautes ou à la négligence dont on peut se rendre coupable ? La perte de la confiance de l'administration, la destitution au besoin ne sont-elles pas des garanties suffisantes pour soutenir le zèle » ? etc., etc. (A. CHRISTOPHE, *Recueil des Travaux publics*, t. I.) V. aussi dans la *Revue générale d'Administration*, 1880, t. III, p. 22, un article sur la matière; l'auteur conclut que l'Etat français doit être pécuniairement responsable des fautes de ses agents.

déclare ¹ « responsables les Instituteurs du dommage causé par leurs élèves pendant le temps qu'ils sont sous leur surveillance, à moins qu'ils ne prouvent qu'ils n'ont pu empêcher le fait qui donne lieu à cette responsabilité ». Jusqu'en 1892, la jurisprudence, tout en reconnaissant que ce texte s'appliquait aux Instituteurs publics, en avait usé envers eux avec beaucoup de bienveillance et s'était même gardée de l'appliquer à la lettre ². Mais, en 1892, un jugement du Tribunal de la Seine ³ rompit avec tous les précédents et condamna un Instituteur, dont l'élève avait péri à la suite d'une rixe scolaire. Puis, coup sur coup, comme à dessein, les jugements analogues se multiplièrent ⁴. « Il semblait, a pu écrire l'un d'eux, que le jugement de la 10^e Chambre fut devenu le point de départ d'une campagne contre la bourse des Instituteurs ⁵ ».

1. C. civ., art. 1384. *in fine*.

2. V. notamment un arrêt de la Cour d'Aix (DALLOZ, 1872, II, 133 et la note), le maître est déclaré excusable au cas où l'enfant est en pension depuis peu de temps et où le maître n'a pu étudier ni modifier suffisamment son caractère.

3. Tribunal de la Seine, 10^e chambre, 23 janvier 1892, et Cour de Paris, 31 mai 1892.

4. V. entre autres, Foix, 13 août 1892, Limoges, 1^{er} mai 1895, Paris, 8 mai 1895, Gourdon, 16 juillet 1896. — Ce dernier jugement fait foi d'un danger nouveau pour l'Instituteur, savoir les spéculations de pères de famille peu scrupuleux et qui cherchent à profiter, sans motif sérieux, de la jurisprudence nouvelle; il a été confirmé en appel : Agen, 9 août 1897.

5. R. PIXSET, *Rapport fait à l'Association de la Presse de l'enseignement*, Paris 1897. C'est un excellent résumé de la question telle que la comprennent les professionnels eux-mêmes. Un des grands arguments invoqués par ces derniers contre l'art. 1384 est qu'il a été écrit à une époque où il n'y avait pas d'Instituteurs publics, où chaque maître était libre de renvoyer les élèves dangereux et de maintenir la discipline à sa convenance. — V. aussi le rapport de M. BEURDELEY à la séance du comité de rédaction de la *Correspondance générale de l'Enseignement primaire*, le 19 février 1896. (N^o du 1^{er} mars 1896.)

C'est là l'expression injuste des faits, en ce qu'ils ont d'intéressant pour notre objet; la justice de ce pays ne fait, que nous sachions, campagne contre personne, mais il est bien certain que du jour où elle entrerait, à l'égard de tous les employés de l'Etat, dans la voie où elle est entrée à l'égard des Instituteurs, l'économie du budget que nous étudions serait profondément troublée, et les dépenses aléatoires risqueraient fort de dépasser les dépenses prévues. Le seul procès de La Souterraine, en 1895, a coûté à l'Instituteur condamné la somme de 5,801 fr. 29, plus une annuité viagère de 200 fr. qu'il doit servir au demandeur. ¹ En admettant qu'il n'eût pas été condamné, il lui eût toujours fallu constituer avoué, prendre un défenseur, au besoin interjeter appel. Comme il ne possède peut-être aucun capital et gagne au plus de 2,500 à 3,000 fr., c'était fatalement pour lui, durant quelques années, la gêne ou peut-être la misère.— Heureusement, la très vive et très intelligente campagne menée par les instituteurs et leurs amis ² en faveur d'une réforme de l'article 1384, semble bien près de réussir; de nombreux projets de réforme ont été déposés sur le bureau des Chambres ³; une commission

1. Ces chiffres ressortent d'un bilan authentique publié par l'*Ecole laïque*, de Toulouse, le 21 février 1897.

2. Cette campagne a été menée au moyen d'une foule d'articles de journaux et de revues, qu'il serait trop long d'énumérer. Nous nous bornerons à signaler ceux de l'*Enseignement primaire*, 1892-1895. — Nous parlons plus loin, à propos de l'association, du moyen de venir en aide aux Instituteurs condamnés, qui a été suggéré à leurs collègues par l'*Ecole laïque*, de Toulouse, et qui est devenu, dans cette ville, l'idée mère d'une nombreuse association.

3. V. notamment la proposition de MM. LAVY, CARNAUD et MIRMAN et l'exposé des motifs, annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre du 28 mai 1896. L'esprit en est que, « pour les écoles

parlementaire a été chargée de les étudier, ses travaux ont abouti, et, d'accord avec le gouvernement, elle s'est prononcée pour la substitution de la responsabilité de l'Etat à celle des Instituteurs. C'est ainsi que sous peu disparaîtra, sans doute, cette unique application de la responsabilité civile des employés, l'ordre accoutumé sur ce point recommençant de régner en France.

2° L'employé de l'Etat n'est pas seulement virtuellement responsable envers les particuliers; s'il est comptable des deniers publics, il est aussi responsable envers l'Etat; les pertes accidentelles ou imprudentes qu'il peut faire, les vols dont il peut être victime, mettent alors à sa charge des sommes plus ou moins considérables; elles varient depuis le prix d'un timbre égaré par un employé des Postes jusqu'au montant des détournements commis au préjudice d'un Trésorier général. Ce qu'il importe de marquer, c'est qu'afin de conserver sa place, l'employé ne fait jamais imputer ces sommes sur son cautionnement et s'efforce plutôt d'en accorder le paiement avec son mince budget.

3° Il nous reste à évaluer les plaisirs de l'employé célibataire. Nous poserons ici en principe que le montant de ces plaisirs est presque toujours égal à

publiques, l'Etat seul est civilement responsable». — V. aussi la proposition de M. MALZAC, annexe du procès-verbal de la Chambre du 13 mars 1896, et rapport de la 13^e commission, annexe au procès-verbal de la séance du 25 mars 1896; le fond en est la substitution à la responsabilité pécuniaire actuelle d'une assurance contractée, avec l'agrement et au besoin le concours de l'Etat, à la *Caisse nationale des accidents*.

2. Le mot unique n'est juste ici que si l'on veut bien ne pas considérer les Conservateurs des hypothèques comme des employés proprement dits; ceux-là ont, en effet, une responsabilité civile nettement définie et des plus importantes. (Art. 2202, C. civ.)

la différence entre les recettes et les dépenses. D'une part, en effet, la prévoyance ou l'économie ne semblent pas le fait de l'employé célibataire; non seulement il ne fait pas d'épargne, dont il ordonnerait lui-même le placement, mais il rentre rarement dans une de ces sociétés de prévoyance, dont nous parlerons plus loin, et qui forcent à l'épargne, par ce fait, qu'une fois inscrits, leurs membres n'osent plus se démettre. D'autre part, il ne fait guère de dettes; sa probité est digne du crédit dont il jouit et que nous avons signalé. Aussi bien est-elle souvent faite d'élémentaire prudence; l'Etat français, en donnant au traitement tous les caractères avantageux que nous lui avons reconnu, semble aussi avoir acquis le droit d'en surveiller l'emploi et la dépense; et ce droit, il en use pour menacer ou punir l'employé endetté, ou tout au moins pour lui refuser l'avancement. « *L'Employé a-t-il des dettes ?* » est devenu une question banale et que l'on rencontre sur presque toutes les feuilles signalétiques, servant à la confection des tableaux d'avancement. Si elle est résolue par l'affirmative, nous avons vu que les supérieurs administratifs interviennent assez souvent à l'amiable entre l'employé et son débiteur; si cette intervention ne suffit pas, on use des peines disciplinaires et en particulier du déplacement. L'employé endetté est ainsi contraint à de nouvelles dépenses, il s'endette de nouveau, il faut au bout du compte qu'il paie ou se démette. Le plus souvent il se démet, et il y a là, comme on voit, un procédé d'élimination des employés perdus de dettes qui ne manque pas d'ingéniosité.

Mais, encore une fois, il est rare que l'on soit

contraint de recourir à ce procédé, et les employés endettés deviennent de moins en moins nombreux. Ni excédent, ni déficit, telle paraît être en général leur devise financière. C'est ainsi que sur les 18 budgets d'employés célibataires que nous avons sous les yeux, trois seulement se soldent par des excédents mensuels d'une certaine importance (14 fr., 58 fr., et 76 fr.); neuf se soldent par des excédents insignifiants et qui varient de 0 fr. 75 à 5 fr.; trois se soldent par des déficits également insignifiants et qui varient de 1 fr. à 1 fr. 25; un seul accuse un déficit de 10 fr., mais c'est le budget d'un surnuméraire. Deux de nos correspondants établissent enfin une balance exacte; l'un d'eux, refusant même de multiplier les chiffres, déclare *a priori* que les dépenses balancent les recettes, « celles-ci étant peu élevées, mais suffisantes ». La vérité est, croyons-nous, dans ces paroles, et elles nous serviront ici de conclusion.

CHAPITRE QUATRIÈME

Les Idées et les Mœurs

C'est une question entre les philosophes de savoir si les idées commandent les mœurs, ou si les mœurs résultent des besoins, des ressources et du métier. Dans le premier cas, la nécessité serait reconnue d'un code moral, nous marquant le sens de la vie, la nature du devoir et le prix du bonheur ; dans le second, nos convictions morales les plus fermes ne seraient, au contraire, que pièces rapportées, superfétations éloquentes, et desquelles, sophistes inconscients, nous nous servirions, tantôt pour excuser nos vices, tantôt pour exalter nos vertus. — Ce n'est pas ici le lieu d'approfondir semblable problème ; et, cependant, nous allons voir que la vie contemporaine de l'employé de l'État est un exemple frappant en faveur de la seconde solution ; l'employé n'a pas d'idées ou il en a peu et de contradictoires ; ses mœurs apparaissent uniquement comme la résultante du métier qu'il fait et des ressources dont il dispose.

I

L'employé n'a pas d'idées : cette affirmation, qui nous semble vraie aujourd'hui, eût sans doute paru bien téméraire au commencement du siècle. C'est qu'à cette époque, il existait, en effet, une « morale

professionnelle » du fonctionnaire, et cette morale, au lieu d'être seulement dans les faits, comme elle est présentement, était aussi inscrite dans les lois, les circulaires, les instructions et les constitutions elles-mêmes; elle s'était, par suite, vulgarisée et on la trouvait, pour ainsi dire, gravée dans les cerveaux. Elle consistait, dans son principe, à se représenter la vie sociale comme une concurrence infinie et une lutte immense, ouverte à tous les citoyens de l'État; que l'État préside, et dont les fonctions de l'État sont le prix. — On aperçoit déjà les origines d'une telle idée; Taine a pu les faire remonter jusqu'à la vieille conception germanique, d'après laquelle le commandement revient aux plus dignes¹, et il est certain que, flattant à la fois, comme elle les flatte, notre sentiment du mérite et notre goût de l'égalité, elle semble bien former partie intégrante de notre génie national. — Quoi qu'il en soit, avant 1789, elle inspira plus d'une fois les rancunes et les revendications du Tiers, elle fut implicitement exprimée dans les diverses constitutions révolutionnaires; enfin, Bonaparte lui donna sa formule définitive, en prononçant le fameux mot: « La carrière est ouverte aux talents. » Elle eut désormais toute la supériorité d'une idée nettement exprimée sur une idée diffuse et imprécise, et il ne resta plus qu'à analyser son contenu, à l'usage de tous les citoyens en général, et des fonctionnaires en particulier. Ce fut la tâche des collaborateurs médiats ou immédiats et de tous ordres, que sut trouver Bonaparte, et ils l'ont accomplie en des textes si précis et si abondants, qu'on pourrait,

1. V. TAINÉ, *Le Régime moderne*, t. I, p. 205 et suiv.

d'après eux, reconstituer un véritable code des devoirs et des droits du fonctionnaire, durant la première partie de ce siècle. Les devoirs procèdent tous du même principe : si le prix du talent est d'être appelé à représenter l'État, le talent lui-même est de le représenter dignement et d'une manière adaptée : car ni l'État n'est un patron ordinaire, ni le fonctionnaire un salarié de droit commun. Dès lors, les devoirs privés ne consisteront pas seulement dans la simplicité de la vie et l'amour du travail ; ils se prolongeront, pour ainsi dire, dans la nécessité de s'instruire et de faire de soi un représentant éclairé de l'État. « Un genre de vie modeste et simple, dit une circulaire, est le seul qui convienne à des hommes très occupés, qui doivent tout leur temps, sans restrictions, aux fonctions de leurs places ¹ ». — « Dans les moments où le travail administratif sera suspendu, les employés travailleront à leur instruction personnelle ² ». Et de même, les devoirs publics ne se borneront pas aux simples maximes de l'honnêteté vulgaire ; ils seront strictement déduits de l'urgence qu'il y a à incarner, comme elle le mérite, l'idée d'État et d'administration, et à ne jamais la discréditer. Ils commanderont avant tout la décence extérieure et la conformité aux mœurs du plus grand nombre ³ ; ils avertiront que le fonctionnaire doit éviter le

1. *Circ. du Directeur général des Droits réunis* du 18 juin 1806.

2. *Circ. du Directeur général des Droits réunis* du 30 fructidor an XII. — V. aussi la belle circulaire de Guizot aux Instituteurs (7 juillet 1833).

3. « Quiconque ne saurait conserver l'estime générale perdra toujours ma confiance ». (*Circ. du Directeur général des Droits réunis* du 18 juin 1806).

scandale, fuir le tumulte, donner l'exemple de l'honnêteté dans la conduite et de la réserve dans les discours ¹ » ; ils ordonneront, au besoin, la correction de l'habit ² ou le port du costume officiel, « lequel, dit une circulaire, rappelle à celui qui en est revêtu la pensée du devoir et de la dignité » ; ils réclameront, en un mot, du plus humble cantonnier comme du préfet qui le nomme, une surveillance de soi qui descende aux moindres détails et qui soit de tous les instants. Quant aux droits correspondant à ces minutieux devoirs, ils se résument en un seul, le droit à l'avancement ; mais n'est-ce point assez, si chacun peut en effet réclamer à son tour la récompense qu'il mérite, si l'on vit « en un temps où tout ce qui est vraiment estimable est toujours apprécié ³ », si « l'avancement reste la preuve du mérite reconnu et le fruit des services rendus ⁴ » si rien autre enfin, ni la fortune, ni la faveur ne peut prévaloir contre la justice ?... Et de fait, on a cru longtemps que rien ne prévaudrait ; toute une génération d'employés de l'État a été élevée et a vécu dans les idées que nous venons d'analyser ; voici ce qu'écrivait encore l'un d'eux en 1847, presque à la veille du second Empire : « A en croire certains esprits, les fonctions publiques devraient être réservées aux familles opulentes parce que, suivant eux, la

1. *Circ. du Directeur général des Droits réunis* du 16 juin 1806.

2. *Circ. de l'Administration des Contributions indirectes* du 4^{er} mars 1850.

3. *Circ. de l'Administration des Tabacs* du 15 avril 1861.

4. *Circ. du Directeur général des Droits réunis* du 18 juin 1806.

5. *Circ. du Directeur général des Droits réunis* du 30 fructidor an XII.

richesse est le principal élément de considération et que, sans elle, la vertu et le mérite sont peu de chose. Cette appréciation est aussi immorale qu'inconstitutionnelle. Elle n'ouvre la voie à la capacité que si celle-ci a reçu son passeport de la fortune. Elle ne tend à rien moins qu'à violer le principe de l'égalité écrit en tête de la Charte et pour lequel la France a fait déjà deux révolutions. Il faut, sans doute, accorder à la fortune légalement acquise l'influence qu'elle doit raisonnablement avoir, mais il ne faut pas que moralité, talent, amour du travail, ces qualités éminentes du fonctionnaire, ne soient rien sans elle ¹. »

Nous sourions aujourd'hui à de tels discours; et si parfois, en les lisant, nous essayons d'imaginer leur auteur, il nous apparaît avec l'habit d'une caricature ancienne et le caractère d'un type désuet, quelque bureaucrate d'Henri Monnier ² ou quelque « employé » de Balzac ³. C'est qu'en effet les temps sont bien changés et aussi les personnages; en place du code moral, dont nous venons d'essayer la reconstitution, il ne règne aujourd'hui dans le cerveau des jeunes fonctionnaires qu'anarchie ou indifférence; et il semble bien que, pour y remédier, aucun gouvernement ne songera de sitôt à reprendre les circulaires anciennes et la tradition abolie. Un tel fait s'analyse en des éléments très variés, ayant

1. *Dictionnaire général d'administration, ouvrage utile aux gens du monde et à toutes les classes d'employés, rédigé par un groupe de fonctionnaires, 1847-1849.* — V. aussi VIVIEN, *Etudes administratives*, 1854.

2. V. la série de H. MONNIER, intitulée: *Mœurs administratives*.

3. V. notamment dans les *Employés* le personnage de Baudoyer et dans le *Père Goriot* celui de Poiret.

eux-mêmes des causes très diverses ; essayons néanmoins d'indiquer et les éléments et leurs causes :

Le premier est, sans doute, le relâchement de la discipline universitaire, tant morale qu'intellectuelle ; c'est presque toujours elle qui a formé l'employé de l'État ; elle lui enseignait autrefois, dès le jeune âge, les idées que nous avons rappelées ; elle préludait à son entrée dans l'administration ; elle est aujourd'hui anarchique elle-même et ne produit que des enfants gâtés ou de jeunes savants¹.

Enfants gâtés ou jeunes savants ne peuvent être dans la vie que des individualistes, — d'aucuns diraient des égoïstes, — et l'extraordinaire développement de l'individualisme moral est le second élément du désordre qui règne dans l'esprit de l'employé ; comment accepterait-il une morale de l'État, s'il croit qu'il est avant tout son maître, qu'il ne doit rien à l'État en dehors de ses fonctions, qu'au surplus il ne doit peut-être rien à personne² ?

Enfin la centralisation excessive et le succès du parlementarisme ont fait le reste ; éloigné pour la

1. On voit que sur ce point nous avons le malheur d'être en opposition avec TAINÉ, qui prétend que la discipline et les idées de Napoléon forment encore la jeunesse française (*Le Régime moderne*, livre vi). TAINÉ et son émule récent, M. DEMOLINS, nous paraissent en effet avoir observé l'Université moderne à travers leurs souvenirs de jeunesse ; le second, toutefois, dans les dernières lignes de son livre, semble pressentir notre manière de voir.

2. Guizot, dans une admirable circulaire, déjà plusieurs fois citée, disait aux instituteurs, d'il y a cinquante ans : « C'est votre gloire de ne prétendre à rien au delà de votre obscure et laborieuse condition, de vous épuiser en sacrifices à peine comptés de ceux qui en profitent, de ne travailler que pour les hommes et de n'attendre votre récompense que de Dieu. » — On embarrasserait peut-être fort plus d'un instituteur moderne si on lui demandait pareille abstraction de son individualité.

vie de ses chefs hiérarchiques, dont il n'a jamais vu et ne verra jamais que la signature, le fonctionnaire a oublié l'État et le corps d'idées qu'il tenait jadis de l'État; tels ces soldats de Rome, dont parle Montesquieu, et qui, au cours de la conquête du monde, commencèrent à oublier les consuls, « à ne reconnaître que leurs généraux, à fonder sur eux toutes leurs espérances et à voir de plus loin la Ville ¹ », il s'est habitué assez souvent à ne reconnaître que son député ², et il faut bien avouer qu'en échange, ce dernier lui offre presque toujours autre chose qu'un ensemble d'idées morales.

II

De cet ensemble d'idées et pour toutes les raisons susdites, l'employé de l'État paraît donc démuné : est-ce à dire qu'il n'a pas de moralité, et ses mœurs sont-elles sans règle, comme son esprit? Elles sont plutôt, nous l'avons dit, réglées par le métier, déterminées par les besoins, bornées par les ressources.

Le métier fait de l'employé célibataire un isolé, sans attaches familiales ou amicales, dans la localité où il réside; la raison d'État a voulu, en effet, pour

1. MONTESQUIEU, *Grandeur et Décadence des Romains*, ch. IX.

2. « Il faut bien se résoudre à dire que, pendant trop longtemps, les fonctionnaires ont pris l'habitude de regarder ailleurs que du côté de leurs chefs, plus près et moins haut; qu'ils se sont résignés, pour se ménager la tranquillité et l'avancement, à se faire les serviteurs dociles et les hommes de certains hommes. » (*Discours de M. BARTHOU, ministre de l'intérieur, aux électeurs de Bayonne, le 3 octobre 1897, dans Le Temps du 4 octobre.*) — V. aussi J.-B. BIÉLAWSKI, *Souvenirs d'un petit fonctionnaire*, p. 137.

les soustraire à toutes les influences de la parenté ou de l'amitié, que la plupart des fonctionnaires fussent éloignés systématiquement de leur pays d'origine¹, et ce qu'on a si bien appelé le « nomadisme administratif »² est devenu ainsi une des obligations de leur état. Quelques-uns s'en accommodent et se font gloire, comme le sage Ulysse, d'avoir connu des mœurs et des visages divers. La plupart en souffrent et s'en plaignent amèrement, alléguant les raisons d'intérêt qu'on devine. Encore n'aperçoivent-ils pas les plus graves conséquences de leur instabilité, et qui sont à notre avis des conséquences morales.

Qu'on se représente, en effet, le jeune fonctionnaire nouvellement arrivé dans quelque résidence provinciale, à quatre ou cinq cents kilomètres du pays natal; s'il était un sage, il pourrait suivre le sentiment du sage, et passer « en sa chambre » ses heures de loisir; mais il est un homme comme les autres, c'est-à-dire un animal social, et sa chambre est, d'ailleurs, elle-même un garni banal, envers lequel il se sent le goût du voyageur pour le toit d'auberge qui l'abrite. Son premier besoin sera donc d'en sortir et de se créer au dehors des relations, sinon des affections, une société, sinon un foyer. Or, en province, — et c'est Taine qui le dit, —

1. *Arrêté du Ministre des Finances* du 9 novembre 1820, art. 8.

2. E. ROSTAND, *Questions d'Economie sociale dans une grande ville populaire*; M. ROSTAND s'est plu à dresser deux listes, l'une des fonctionnaires provençaux en 1789, l'autre des mêmes fonctionnaires en 1889; la première ne compte que des indigènes ou tout au moins des personnes originaires du pays; la seconde ne compte que des étrangers. — V. aussi TAINÉ, *La Révolution*, III, p. 419.

« toutes les portes sont fermées aux nouveaux venus » ; ni les indigènes ne l'accueilleront, ni ses collègues mariés, besogneux, occupés, comme nous le verrons, aux soins domestiques, n'élargiront pour lui le cercle de famille. Le pauvre garçon en sera vite réduit à fréquenter le seul endroit dont l'accès soit facile, les seuls hommes dont l'abord soit aisé : nous voulons parler du café et de ses habitués. La vie de café est, croyons-nous, l'écueil du métier pour l'employé célibataire ; c'est elle qui le force d'abdiquer toute personnalité intellectuelle ou morale, en des camaraderies de hasard ou des rencontres d'occasion ; des gens, dont une table de jeu ou un verre à boire firent une fois tout le rapprochement, se découvrent, en effet, bien rarement leurs qualités originales ; ils communient surtout par leur banalité et leur médiocrité ; ils se font, au besoin, médiocres et banals, afin de se mieux convenir, si bien qu'un jour vient où il leur est tout à fait impossible de penser ou de parler personnellement et spontanément : ils pensent avec le journal qu'ils ont lu le matin, au café, et ils parlent d'après le voyageur de commerce qu'ils ont entendu le matin, au café.

Heureusement pour l'employé de l'État, le temps qu'il passe au café est borné par les ressources dont il dispose, et ces ressources sont, en général, assez minces ; de là, le troisième trait de ses mœurs, qui est la recherche des plaisirs gratuits et l'habitude des promenades vaines. L'employé de l'État se promène beaucoup ; toutes les fois que, dans nos questionnaires, nous lui avons demandé compte de ses loisirs, il nous l'a lui-même confirmé. Ce qu'il a

oublié de nous marquer, c'est que, son besoin de sociabilité le guidant encore ici, il fréquente de préférence les endroits où, d'un accord tacite, toute la société locale accoutuma de se réunir; il est l'homme des interminables allées et venues « sur le mail » et des longues stations autour de la musique militaire; il y porte un habit correct et a des allures convenables, il y a l'air honnête homme. Nomade par profession, habitué de café par besoin, il redevient ainsi régulier et correct par pauvreté; la modestie de ses ressources rétablit l'ordre et la décence de ses mœurs. C'est alors qu'il songe ou que l'on songe pour lui au mariage, et c'est maintenant dans la famille que nous allons essayer de le suivre.



DEUXIÈME PARTIE



LA FAMILLE

CHAPITRE PREMIER

Les Biens et les Revenus de la Famille

Nous ne reviendrons pas ici sur ce qui a été dit du traitement et des avantages généraux dont jouit l'employé de l'État. Nous traiterons seulement des biens, revenus et avantages propres à son nouvel état de père de famille, et nous les partagerons en deux groupes : les biens, revenus et avantages privés ; — les avantages publics, c'est-à-dire concédés par l'État en faveur de la famille.

I

Les premiers offrent ce caractère commun qu'ils proviennent tous d'un apport dotal, et tendent plus ou moins à constituer un patrimoine ; mais la nature de ce patrimoine est très différente, suivant que l'employé de l'État a épousé une jeune fille étrangère aux administrations ou au salariat, et suivant qu'il a épousé une employée ou une ouvrière : de là deux nouveaux cas à distinguer, celui de l'employé marié dans l'administration et celui de l'employé marié en dehors de l'administration.

Ce dernier cas est encore de beaucoup le plus fréquent ; il l'est d'abord pour les employés de vocation ou de hasard, dont nous nous sommes interdit de parler, et à qui leurs titres ou leur valeur personnelle procurent presque toujours ce qu'on

appelle un bon parti. Il l'est ensuite pour les petits employés de carrière, ceux qui font spécialement notre objet, et, à cela, nous voyons trois raisons :

1^o L'employé de l'État est souvent séduit, en se mariant, par le mirage du capital que lui apporte sa fiancée. Il s'avise rarement que ce capital est trop faible pour lui permettre d'entreprendre une industrie ou un commerce, et que, placé à intérêts, il est moins rémunérateur qu'une fonction ou un métier. Il se voit d'avance propriétaire, et on sait de reste que le sentiment de la propriété est gravé dans le cœur de tous les Français, au point d'en exclure parfois le goût du bien-être.

2^o L'employé de l'État veut avant tout rencontrer dans sa femme une ménagère et une mère de famille¹ ; il se marie, en vue de posséder un foyer et non pas seulement une compagne ; plein de rancunes de dyspeptique contre la vie de restaurant, il a, au contraire, sur la vie de ménage des illusions et des attendrissements ; il en suppose d'avance les avantages, quelquefois avec la naïveté d'un homme incapable d'acheter un œuf, quelquefois avec la justesse et le bon sens d'un administrateur vérifiable. « J'ai toujours éprouvé, nous écrit là-dessus un employé intelligent et observateur, que les fonctionnaires mariés à des femmes actives et ménagères, apportant dans leur intérieur leurs industries domestiques ou leurs talents culinaires, n'avaient rien à envier à ceux qui avaient épousé des ouvrières, des institutrices ou des télégraphistes. » — Le même correspondant ajoute fort judicieuse-

1. V. là-dessus C. FÉRARD, *Mémoires d'un vieux Maître d'école*, p. 233 et suiv.

ment que, très souvent, la femme n'appartenant pas à l'administration obtient de ses parents une foule de dons manuels, volailles, beurre, œufs, cidre, etc.; car, il y a aux champs de beaux-parents, heureux et fiers de fournir la table et l'office d'un gendre fonctionnaire.

3^e Enfin, l'État français a longtemps recommandé et presque imposé l'union de ses employés avec des personnes pourvues de dot¹ et par suite étrangères à l'administration ou au salariat; tels ces maîtres, comme il y en a trop, et qui aiment à s'entourer de serviteurs célibataires, l'État paraît même avoir jadis prêché le célibat plutôt que le mariage désintéressé. « Les traitements, dit une circulaire², ne peuvent jamais, surtout au début d'une carrière, être assez élevés pour assurer l'existence d'une famille.... L'employé doit donc, par prudence, rechercher dans l'union qu'il contracte des avantages lui donnant le moyen de faire face au surcroît de charges que cette union doit faire peser sur lui. »

Ni la sollicitude de l'État, ni l'instinct de propriété de l'employé et son goût de la vie d'intérieur ne nous semblent ici avoir servi ce dernier; dans la plupart des cas, en effet, la dot que lui porte une femme oisive constitue un patrimoine fort modeste, et dont les revenus dérisoires, même augmentés des industries ménagères de l'épouse, sont loin de balancer les charges nouvelles, résultant du mariage.

1. *Circ. du Directeur général des Droits réunis* du 9 décembre 1828. — V. aussi *Circ. du Ministre des Travaux publics* du 4 mars 1878.

2. *Circ. du Directeur général des Droits réunis* du 3 décembre 1846.

Voici, par exemple, les budgets qu'ont bien voulu nous établir des employés pères de famille: il y en a seize, qui nous ont paru assez soigneusement dressés pour mériter qu'on les cite. Six seulement accusent la propriété d'immeubles, dont la valeur s'élève successivement de 2,000 à 80,000 fr.; mais ils montrent aussitôt que ces immeubles rapportent peu, alors surtout qu'il s'agit de propriétés rurales, dont l'exploitation directe est impossible; et c'est ainsi que le plus important de ces immeubles, celui qui est évalué à 80,000 fr., rapporte à peine 1,200 fr. à son propriétaire. Etant donnée la baisse toujours croissante du taux de l'argent, quel pourra bien être *a fortiori* le revenu des employés qui reçoivent une dot en espèces? Huit, sur les dix qui nous restent, le déclarent absolument insignifiant: l'apport dotal fut pour eux de meubles meublants ou de sommes tout à fait minimales; les deux autres déclarent posséder, le premier 20,000 fr., le second 14,000 fr., et c'est une pauvre somme de 420 fr. que ce dernier tire chaque année de la dot de sa femme.

On conviendra peut-être avec nous qu'un salaire ou un traitement assureraient beaucoup mieux l'aisance et le bien-être du ménage, et, du même coup, on comprendra pourquoi, depuis quelques années, les mariages se multiplient entre employés de l'État et travailleuses, soit que celles-ci appartiennent elles-mêmes à l'administration, soit qu'elles aient un métier manuel. Il existe, d'ailleurs, une autre raison du même fait, et c'est encore une raison morale. L'employé de l'État centemporain, instruit, poli, ayant tout au moins des prétentions à l'ins-

truction ou à la politesse, recherche très souvent une femme dont l'esprit lui paraisse se hausser à la hauteur du sien propre. Il la trouve, ou croit la trouver, dans une Institutrice ou une Télégraphiste, beaucoup plus que dans une pensionnaire, dont la modeste dot fait parfois tout l'esprit ; on reconnaîtra, sans doute, — et ce n'est pas à l'honneur de l'éducation des femmes en notre pays, — qu'il n'a pas ici tout à fait tort.

Ajoutons enfin que l'État lui-même commence à favoriser les ménages d'employés, dans la mesure du possible : si c'est d'un ménage d'Instituteurs qu'il s'agit, il le place dans la même commune ; si c'est d'un ménage de Télégraphistes ou de Postiers, il le place dans la même ville et quelquefois le même bureau. L'État continue cependant d'accueillir moins favorablement les mariages d'employés avec des femmes commerçantes ou ouvrières ; la défense de faire le commerce est souvent étendue du mari à la femme. Il est vrai d'ajouter que la plus grande tolérance semble régner sur ce point et qu'on nous signale, de plusieurs parts, des femmes de fonctionnaires qui tiennent publiquement boutique.

Il reste à nous demander quel est l'apport de la femme employée ou salariée dans les recettes du ménage. Nous avons déjà vu qu'une « dame employée des Postes et Télégraphes » débutait au traitement de 1,000 fr., et pouvait, par échelons successifs de cent francs, s'élever au traitement de 2,000 fr.¹. Pour peu que le mari gagne un traitement égal ou un peu supérieur, on voit que le revenu du ménage représente l'aisance, sinon la

1. Arrêté du Ministre du Commerce du 10 août 1895.

richesse. De même l'Institulrice mariée à un Instituteur rapporte au budget commun une somme presque égale au traitement du mari. Quant aux salaires de la femme ouvrière, il faut bien l'avouer, leur taux est presque toujours inférieur à celui du traitement du mari ; on nous cite le cas d'une femme d'employé, qui était en même temps couturière, et qui n'augmentait de ce fait les revenus du ménage que de la somme quotidienne de 2 fr. ; encore fallait-il, ajoute notre correspondant, qu'en ses heures de loisir le mari maniât lui-même la machine à coudre.

II

Nous rapporterons à deux chefs principaux les avantages que fait l'État à l'employé marié et père de famille ; tantôt, ces avantages concernent l'habitation et le logement de la famille, tantôt, les enfants et leur éducation ; dans ce dernier cas, ils apparaissent aussi comme un encouragement à la natalité.

Le type du logement accordé par l'État à ses fonctionnaires est sans doute le logement de l'Instituteur ; on s'en est occupé, il y a quelques années, avec une sollicitude minutieuse ; on a décidé dans un texte de loi qu'il devait être « convenable » ; on est allé jusqu'à définir dans le même texte ce qu'il faut entendre par logement convenable ; circonstance plus curieuse, on a déterminé le nombre de pièces qu'il doit comprendre, d'après... la population de la résidence. Il se compose donc :

1^o Pour les Instituteurs titulaires :

a. Dans les communes de moins de 12,000 habitants, d'une *cuisine-salle à manger* et trois pièces à feu.

b. Dans les communes de 12,000 habitants et au-dessus, d'une cuisine, d'une salle à manger et de trois pièces à feu.

2^o Pour les Instituteurs-adjoints :

a. S'ils sont mariés, d'une *cuisine-salle à manger* et deux pièces à feu.

b. S'ils sont célibataires, de deux pièces, dont une à feu¹.

La vérité est que tous les Instituteurs ne jouissent pas encore de logements disposés sur un tel modèle ; beaucoup subissent la nécessité de la *cuisine-salle à manger*, sans avoir les trois pièces à feu, et inversement, beaucoup d'autres disposent de locaux assez vastes pour n'être pas contraints de manger près des fourneaux. Le caractère des maisons d'école que nous avons visitées est, en effet, à la ville comme à la campagne, d'être généralement spacieuses et d'offrir à l'Instituteur un logement plutôt vaste que luxueux ou même confortable.

À ce logement, s'ajoute presque toujours un verger ; cultivé avec amour par l'Instituteur, il devient une véritable source de revenus, ou tout au moins d'économies².

1. L. du 25 juillet 1893, art. 45, par. 2.

2 Il conviendrait sans doute de citer ici les avantages illicites que se font beaucoup de fonctionnaires, en usant d'accessoires matériels attachés à leurs fonctions : par exemple, s'ils sont Instituteurs, en brûlant le charbon et le pétrole de l'école ; s'ils sont Receveurs particuliers, en économisant sur les frais de bureaux. Nous connaissons un Receveur particulier, qui, de ce chef, réalise annuellement un bénéfice de 4,000 fr. au moins. Mais la matière est si délicate qu'on nous pardonnera de n'y point insister.

C'est encore à propos des Instituteurs que paraît s'être manifestée pour la première fois la sollicitude de l'État envers les employés chargés d'enfants. Touché du désir que témoignaient les Instituteurs de faire donner à leurs fils l'instruction secondaire, le Ministre de l'Instruction publique décida, il y a quelques années, que tout fils d'Instituteur, élève d'un lycée, y jouirait de la gratuité des frais d'externat ou d'une remise équivalente sur les frais d'internat ¹.

Depuis un an ou deux, toutefois, la question des avantages à accorder à l'employé de l'État chargé d'enfants semble avoir pris un tout autre aspect, et cela à la suite des discussions que souleva et soulève encore le problème de la dépopulation. On s'est demandé si l'employé de l'État donnait des enfants à la république, et si, en France, où l'État organise tant de choses, il ne pourrait pas, à l'aide de ses fonctionnaires, organiser la natalité.

Sur le premier point, nous ne connaissons pas de chiffres officiels; nos observations nous ont cependant conduit à ce résultat aisé à prévoir, que la natalité est bornée chez l'employé de l'État comme elle l'est maintenant dans toute la classe moyenne du pays, à deux enfants en moyenne par ménage ². Des causes de dépopulation, sur lesquelles on s'accorde généralement, il en est une qui nous paraît d'ailleurs agir plus directement

1. *Circ. du Ministre de l'Instruction publique* du 24 avril 1893 et du 3 octobre 1893.

2. Sur 40 ménages faisant ici l'objet de notre observation, 28 seulement ont des enfants; ils en réunissent 83, ce qui confirme la moyenne de 2 par ménage; un seul ménage possède 7 enfants, un autre 6, il y en a 5 qui accusent 5 enfants; il est vrai d'ajouter qu'ils accusent aussi la misère.

sur l'employé de l'Etat que sur tout autre individu : c'est l'expansion des besoins. L'éducation de l'employé est, en général, très propre à favoriser cette expansion ; la vie relativement aisée qu'il mène durant le célibat n'est pas pour la contrarier, si bien qu'il entre en ménage avec tous les goûts du bien-être et les seules ressources de la médiocrité. Comment et pourquoi souhaiterait-il de nombreux enfants ? Serait-ce afin de les voir éprouver plus tard cette dure contradiction qu'il a connue lui-même entre les besoins et les ressources ? Ou bien, s'il a évité une telle souffrance en épousant quelque travailleuse, serait-ce pour les laisser tout le jour dans la maison abandonnée, cependant que la mère est au bureau ou à l'atelier ? Et il semble bien, en effet, que de tous les ménages d'employés, les moins prolifiques soient ceux dans lesquels la mère est elle-même employée ou ouvrière. Nous en donnerons un exemple très concret et très précis. La recette principale des Postes et Télégraphes de N. comporte 85 employés : 33 sont célibataires, parmi lesquels 17 hommes et 16 femmes ; 34 sont mariés en dehors de l'administration et réunissent 47 enfants ; 18 sont mariés entre eux, et les 9 ménages réunissent seulement 4 enfants.

Ces chiffres, comme on voit, n'encouragent guère à considérer l'employé de l'État comme un des futurs agents de la repopulation ; telle est pourtant la pensée d'un groupe d'économistes autorisés et qui forment l'*Alliance nationale pour l'accroissement de la population française*. Au mois de janvier dernier¹, le bureau de cette association s'est

1. V. le *Temps* du 27 janvier 1897. — M. Paul LEROY-BEAULIEU lui-

rendu, non sans quelque solennité, auprès de M. Méline, Président du Conseil, et, entre autres desiderata, les vœux suivants ont été exprimés :

« Que le nombre des enfants vivants soit marqué dans les notes signalétiques de MM. les fonctionnaires et qu'il en soit tenu compte pour leur avancement.

« Que les indemnités de logement, de résidence et de déplacement soient distribuées, ainsi que l'exige l'équité, proportionnellement au nombre des enfants vivants.

« Que les fonctions qui n'exigent pas de capacité spéciale soient réservées aux chefs de famille ayant plus de trois enfants, etc., etc. »

M. Méline, ayant pris connaissance de ces vœux, répondit qu'il aviserait. Et de prompts effets devaient sortir d'un tel concours de bonnes volontés éclairées. C'est ainsi qu'à la date du 12 mars 1897, nous lisons, dans un texte administratif :¹ « Frappée des difficultés contre lesquelles ont journellement à lutter les agents chargés d'une nombreuse famille, l'administration s'est préoccupée de leur venir en aide d'une façon régulière et continue... A compter du 2^e trimestre 1897, tous les agents dont le traitement fixe n'est pas supérieur à 2,200 fr. recevront donc une allocation annuelle de 60 fr. pour chaque enfant au-dessus de trois. L'administration se montrera, en outre, disposée à rechercher l'occasion de

même semble entrer dans les vues de cette association, et ce sont les facteurs ruraux sur lesquels il paraît le plus faire état comme agents de repopulation. (V. *Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre 1897.)

1. *Lettre commune de l'administration des Contributions indirectes* du 12 mars 1897.

placer les pères de famille dans les localités où les conditions matérielles de la vie sont le moins onéreuses. Enfin, pour bien marquer son désir de tenir compte à tous de leurs charges de famille, elle n'hésitera pas à favoriser les agents pères de famille dans la répartition de l'avancement. »

Nous avons un peu insisté sur cette tendance nouvelle de l'État à mêler aux choses toutes traditionnelles de l'administration des considérations économiques générales ; il reste à savoir si tous les avantages que l'on pourrait offrir à l'employé chargé d'enfants parviendraient jamais à compenser les dépenses imposées par une nombreuse famille ; l'étude des dépenses de la famille va peut-être nous éclairer là-dessus.

CHAPITRE DEUXIÈME

Les Dépenses de la Famille

Les dépenses de la famille varient naturellement d'une part avec les ressources, de l'autre avec les charges. Nous distinguerons donc trois cas : dans le premier, les charges sont la mère et les enfants, et les ressources se bornent au seul traitement ; dans le second, les charges restent les mêmes, mais des ressources patrimoniales viennent s'ajouter au traitement ; dans le troisième, il n'y a ni enfant, ni patrimoine, mais la mère travaille et son propre traitement ou salaire vient s'ajouter à celui du mari.

I

Il ne faut pas se le dissimuler, les employés qui se trouvent dans le premier cas sont, la plupart du temps, besogneux ou même misérables ; on se ferait scrupule de leur demander un budget détaillé et de vouloir pénétrer dans le secret de leur gêne. Voici simplement les notes recueillies sur ce point, soit par nous-mêmes, soit par un de nos correspondants les plus sincères.

N. a 40 ans ; il est commis des Postes et Télégraphes dans une petite ville ; il gagne 1,800 fr., avec lesquels il lui faut nourrir et loger sa femme, cinq enfants et une vieille mère ; il s'en tire à force de labeur et de persévérance ; un potager, loué à un

prix avantageux et qu'il cultive lui-même, entretient la famille de légumes ; quelques lapins et quelques poules remplacent la viande de boucherie ; entre temps, des réparations d'horlogerie, de menuiserie, de cordonnerie, ajoutent quelques menues sommes aux recettes du budget. — Les enfants sont très pauvrement mis, mais la mère les tient propres : ils vont tous à l'école primaire ou à l'école maternelle.

Ce tableau est, comme on voit, la peinture rassurante de la vertu dans la pauvreté. En voici la contre-partie :

« N. a 43 ans ; il gagne annuellement 1,700 fr. dans une de nos grandes administrations ; sa femme et trois enfants sont à sa charge : un des enfants, toutefois, gagne 20 francs par mois en qualité de commis aux écritures. Vie très précaire ; l'habitation est un garni, la nourriture se compose de pain et de pommes de terre. — Aux fins de mois, l'ivrognerie s'en mêle : le père, la mère elle-même laissent une partie du traitement chez le débitant de boissons, cependant que le boulanger et le charcutier font saisir l'autre. »

On nous objectera peut-être le choix que nous venons de faire de deux tout petits employés ; voici l'exemple d'un vieux perceleur¹, au traitement respectable de 4,000 fr., et dont la condition matérielle n'est pas beaucoup plus heureuse :

« Mes remises s'élèvent aujourd'hui à 5,600 fr. brut, net 4,000 fr., soit un traitement d'environ 330 fr. par mois. Cependant j'ai cinquante-six ans et

V. BIÉLAWSKI, *Souvenirs d'un petit fonctionnaire*, Paris, 1894, chez Giard et Brière.

j'arrive au bout de la carrière. Je compte trente-trois années de services effectifs. J'ai sept enfants. Si de 4,000 fr. on retranche 900 fr. enlevés par le loyer et le gage de la domestique, il reste 3,100 fr. qui donnent un salaire journalier de 8 fr. 60, destinés à nourrir et entretenir dix personnes.... Ma vue baisse, et néanmoins je me prive d'un auxiliaire qu'il me faudrait payer. Je ne puis davantage me permettre la location d'une voiture, et, sac au dos, je traîne sur les grands chemins ma jambe d'invalides, pour aller quérir l'impôt dans les communes. »

Nous prévoyons enfin cette autre objection que nos exemples sont choisis à la ville ou tout au moins dans de petites villes, mais qu'à la campagne les traitements cités, si faibles qu'ils soient, suffiraient au train modeste de toute une famille. C'est, en effet, une erreur accréditée que « tout est moins cher à la campagne. » Cependant, quand l'Instituteur a besoin d'une douzaine d'œufs, d'un lapin ou d'un poulet, il le paie au prix qui s'est établi au dernier marché de la ville voisine. L'épicerie coûte à la campagne presque le double de ce qu'elle coûte à la ville. Et ainsi du reste; nous ne voyons guère que les boissons, qui, frappées de droits moins nombreux, soient moins chères aux champs.

II

Les dépenses de l'employé père de famille, et jouissant d'un patrimoine, sont à la fois plus complexes et plus faciles à déterminer que les précédentes; les intéressés, en effet, répugnent moins

aux confidences dès qu'il s'agit de décrire un état de bien-être et d'honnête médiocrité. C'est ainsi que nous pourrions désormais raisonner d'après les budgets qu'eux-mêmes ont bien voulu nous dresser, et étudier tour à tour les dépenses de logement, celles de nourriture, celles de chauffage et éclairage, celles de vêtement et blanchissage, enfin celles qui concernent les besoins moraux et l'éducation des enfants.

En 1863, Taine admirait ¹ qu'un professeur de ses amis pût avoir, à Douai, une maison entière, avec jardins, communs et « porte sur la Scarpe » pour un loyer annuel de 1,200 fr. Soit que le taux des loyers ait baissé, soit que le fonctionnaire contemporain se passe d'une demeure plus simple, il est rare de l'entendre évaluer ses frais de logement à un aussi haut prix. De 400 à 500 fr., tels sont les chiffres qu'il nous donne ², pour les logements de la ville comme pour ceux de la campagne ; ces logements se composent, en général, de quatre ou cinq pièces, dont l'une fait presque toujours l'office de salle à manger et en même temps de salon. La principale caractéristique du logement de campagne est qu'il s'agrémente d'un jardin. — Quant aux dépenses d'entretien du mobilier, elles sont, en général, assez bornées, en dépit des déménagements fréquents et des goûts croissants de confort ; on se contente, la

1. TAINE, *Carnets de voyage*, p. 5.

2. Le logement du fonctionnaire a fait l'objet d'une estimation administrative, quand il s'est agi de fixer les indemnités à accorder aux Instituteurs non logés. Dans les localités de 1,600 à 3,000 habitants, cette indemnité va de 100 à 150 fr., elle est de 250 à 300 fr. dans les villes de 60 à 100.000 habitants, de 300 à 400 dans les villes qui dépassent 100.000 habitants, de 600 à 700 fr. à Paris. Elle s'augmente de 1/5 pour les Instituteurs pères de famille (*Décret* du 20 juillet 1894.)

vie durant, du mobilier acquis lors de l'entrée en ménage, et l'on montre, pour l'adapter aux habitations nouvelles, des habiletés domestiques toute particulières. Taine rencontra un jour, à Douai, une femme d'employé fort ennuyée de ce que ses rideaux n'allaient pas à son nouveau logement : « elle les allongea, dit-il, et ce fut tout ¹. »

De même que les dépenses de logement, les dépenses de nourriture ont été évaluées d'une façon à peu près uniforme dans les budgets que nous avons sous les yeux. Elles varient de 15 à 1,800 fr. par ménage, soit 4 et 6 fr. par jour pour un ménage de deux personnes, et ne s'élèvent guère avec le nombre des enfants; il semble que ceux-ci soient comptés pour des bouches de hasard, et l'on devine qu'il doit suffire, à leur intention, d'ajouter seulement un couvert, tant la nourriture est abondante et présentée sous la forme de ce qu'on nomme « plats de famille ». Voici, au surplus, le menu, durant une semaine, d'une famille d'employés, composée de sept personnes : le père, la mère, la grand'mère, trois enfants dont un en bas-âge et la domestique; le revenu total annuel étant de 4,050 fr. et les dépenses de nourriture étant évaluées à 2,400 fr. :

Lundi. *Déjeuner*: Rôti de veau, Céleri, Salade, Fromage.

Dîner: Potage, Rôti froid, Fromage, Châtaignes.

Mardi. *Déjeuner*: Beefsteack, Purée de pommes de terre, Fromage.

Dîner: Potage aux légumes, Bœuf, Riz au lait.

1. TAINE, *Carnets de voyage*, p. 6.

- Mercredi. Déjeuner*: Gigot rôti, Haricots, Salade, Fromage.
Dîner: Potage Julienne, Rôti froid, Marmelade de pommes.
- Jeudi. Déjeuner*: Veau au jus, Pommes de terre, Fromage.
Dîner: Potage, Bœuf, Pommes au beurre.
- Vendredi. Déjeuner*: Morue aux haricots, Crêpes, Fromage.
Dîner: Potage, Macaroni, Châtaignes.
- Samedi. Déjeuner*: Ragoût de mouton, Pommes de terre frites, Fromage.
Dîner: Potage, Bœuf, Fromage.
- Dimanche. Déjeuner*: Poulet rôti, Pommes de terre sautées, Salade, Fromage.
Dîner: Potage, Pâté froid de ménage, Jambon, Fromage, Œufs au lait.

Les dépenses de chauffage sont, en général, fort diversement évaluées, soit qu'elles varient avec les climats et les latitudes, soit encore que le prix du combustible varie lui-même beaucoup, de province à province. Les chiffres qu'on nous donne vont de 100 à 300 fr. Il en est de même des dépenses d'éclairage, dont l'évaluation annuelle est le plus souvent de 100 fr.

Les dépenses de service n'existent pas toujours, et dans les cas où elles existent, elles sont réduites à leur plus simple expression; la femme d'employé s'occupe alors du ménage et, au besoin, de la cuisine; elle use pour les gros travaux de ce qu'on appelle la « femme de ménage », sorte de porteur d'eau en jupon, ou encore de la fille de campagne, que l'on paie quinze francs par mois, que l'on couche dans une mansarde et que l'on nourrit des restes de la table.

Les dépenses de vêtements et de blanchissage présentent, elles aussi, des variations considérables, et cela non seulement dans les familles inégalement nombreuses, mais encore dans celles qui sont identiquement composées. Les chiffres donnés varient de 220 à 1,000 fr. pour les ménages de deux personnes, de 400 à 600 fr. pour les autres. L'explication nous paraît être ici non point dans la différence des ressources ou des charges, mais dans la différence des mœurs. Certains employés ont conservé, pour eux et les leurs, une simplicité d'habit extrême et presque antique; d'autres sacrifient volontiers, et surtout leurs femmes, au goût ambiant de la toilette et au culte de la mode. Taine notait déjà, il y a plus de trente ans, que « la crinoline et les rubans tournaient la tête de toutes les femmes de fonctionnaires ». Cet engouement n'a pas diminué, au contraire, et « l'on rogne encore sur le bœuf pour fournir aux rubans ¹. »

Il reste les dépenses concernant les besoins moraux, le culte, et surtout l'éducation des enfants; les premières ne sont jamais bien considérables: ni le prix d'un journal quotidien, ni le pain bénit que l'on rend à son tour ne grèvent lourdement un budget. Les secondes, au contraire, sont d'importance et constituent une des plus lourdes charges de l'employé. Tout est dit sur le désir universellement manifesté par les pères contemporains de procurer à leurs fils une science supérieure à la leur propre: ce désir est particulièrement vif chez l'employé de l'État; les fonctions publiques, si peu avantageuses qu'il les ait éprouvées, lui paraissent encore préfé-

1. TAINE, *Carnets de voyage*, p. 26.

rables au salariat, et il voudrait faire de ses enfants au moins des fonctionnaires. C'est pourquoi, sans doute, il consacre à leurs études le plus clair de ses revenus. Tel Instituteur, père de sept enfants, dont six sont employés de l'Etat, inscrit à son budget, du fait de leur éducation, la somme annuelle de 1,000 fr.; il en gagne 2,350. Tel Commis principal des Contributions indirectes, dont le revenu total est de 3,350 fr., nous marque qu'il en dépense chaque année plus de 1,200 pour entretenir son fils au lycée de la ville. L'instruction de leur descendance semble ainsi devenue le luxe de ces braves gens; ils oublient volontiers dans leur budget, comme dans la vie, le chapitre des plaisirs, mais c'est au profit du chapitre des frais d'études.

Il importe maintenant de se demander comment se règlent ces budgets, si c'est par une balance exacte, comme chez le célibataire, par un excédent et une épargne, comme chez le rentier, par un déficit ou tout au moins un arriéré, comme chez l'employé dont le traitement constitue la seule ressource. Sur les seize budgets dont nous parlions plus haut, six concluent à une balance exacte ou à peu près; les dix autres font ressortir des excédents qui varient entre 60 et 950 fr. Mais ce dernier chiffre paraît exceptionnel, il désigne l'épargne annuelle d'un Percepteur peu chargé de famille et qui gagne près de 8,000 francs; les autres chiffres du même groupe ne dépassent pas 440 fr. Et presque tous les intéressés font valoir qu'il ne faut pas moins pour subvenir aux frais accidentels de maladie.

III

Nous nous sommes promis d'étudier enfin les dépenses et le mode de vie matérielle de l'employé marié à une employée, et privé d'enfants, — ce qui paraît, nous le savons, le cas le plus fréquent dans cette sorte de ménages. Nous serons contraints de marquer ici beaucoup moins ce qui est que ce qui pourrait être; il semble, en effet, que les couples d'employés de l'Etat ne se soient pas encore adaptés à leur condition de vie logique, et telle qu'elle résulte de leur qualité respective de travailleurs. Ils ont voulu conserver les habitudes matérielles et économiques de la famille, alors qu'ils n'en ont plus les mœurs; ils ont tenu à louer des logements qu'ils n'habitent pas, si ce n'est la nuit, et à fonder un ménage dont ils n'ont pas le loisir de s'occuper. Ils mènent, par suite, la plus singulière, comme aussi peut-être la plus misérable des existences, se passant d'une cuisine improvisée et primitive, mangée sur quelque coin de table, et retrouvant tous les soirs, devant le foyer éteint et les meubles garnis de housses, cette impression de froide tristesse qu'ont les appartements inhabités et les choses sans usage. De tout cela, quelques-uns se plaignent vivement: « Je ne sais, nous écrit un Télégraphiste marié à une de ses collègues, si les mariages entre employés de l'État deviendront bien fréquents; ils obligent à un genre de vie si différent de la vie de famille! » Et notre correspondant de s'en prendre au *struggle for life*, qui, reconnaît-il, force maintenant les femmes au travail. Peut-être,

avant tout, serait-il plus juste qu'il s'en prit à lui-même et à son attachement pour cette « *vie de famille* » ou simplement *de ménage*, dont il s'obstine à garder les formes et les instruments extérieurs, et dont il ne peut plus avoir que les avantages de surface. C'est, comme on sait, une des vues les plus suggestives et les plus positives de Fourier¹, que, pour beaucoup de nos contemporains, la vie de ménage doit faire place à la vie de restaurant et d'appartement meublé; que, par exemple, la cuisine bourgeoise, dont la renommée ne cache bien souvent que routine et gaspillage, doit disparaître devant la cuisine savante à la fois et économique des maîtres d'hôtel; qu'en un mot, le prétendu bien-être résultant du groupement familial doit être dédaigné, en faveur des jouissances réelles résultant de l'association. Fourier appelait tout cela le *phalanstère*; nous l'appelons maintenant la vie de *club* ou de *family-hôtel*, mais nous n'en avons changé que le nom, et, chaque jour, notre égoïsme foncier nous porte à en apprécier davantage les bienfaits.

Or, il nous semble que les employés de l'État mariés entre eux forment un groupe social tout désigné pour une telle vie, et qu'à défaut des joies morales de la famille auxquelles leur genre d'existence paraît leur conseiller de renoncer une fois pour toutes, ils trouveraient dans l'association les jouissances et le bien-être matériels, en vue desquels ils paraissent avoir contracté union. Le budget du ménage d'employés que nous avons sous les yeux accuse, aux recettes, un total de 2,850 fr.; aux

1. V. FOURIER, *passim*, et principalement *Théorie de l'Unité universelle*.

dépenses, une épargne annuelle presque insignifiante ; or, si l'on veut bien se reporter à l'analyse que nous avons faite des dépenses et du mode de vie matérielle propres à l'employé célibataire, on verra qu'avec de telles ressources, un ménage de deux personnes pourrait mener la vie du célibataire lui-même, et jouir d'un bien-être satisfaisant. Peut-être même leur resterait-il de quoi subvenir d'une façon modeste aux plaisirs, voyages et jouissances intellectuelles, dont ils paraissent être les seuls, dans le monde des employés, à n'avoir pas pratiqué le renoncement ¹.

1. Il est, en effet, assez remarquable que sur vingt-deux employés pères de famille, nous ayant communiqué leurs budgets, deux seulement fassent une place au luxe et aux plaisirs intellectuels : le premier est un professeur, *sans enfants*, et dans une assez belle situation de fortune ; le second est un employé des Postes et Télégraphes, pauvre, mais marié à une dame employée, et également sans enfants.

CHAPITRE TROISIÈME

Les Idées et les Mœurs

Nous avons vu plus haut que l'employé célibataire dirigeait sa conduite, non pas suivant un système d'idées morales coordonnées, mais d'après les nécessités de son métier et de sa condition. Il en est de même de l'employé père de famille ; celui-là fait preuve, en général, d'une complète atonie cérébrale ; il ne pense pas, il ne lit pas, il ne cause pas ; l'interroge-t-on sur quelque'une des questions théoriques touchant de très près sa profession¹, il avoue bonnement qu'il ne savait pas que la question fût posée. Comme il a charge d'âmes, et comme la religion paraît encore utile à l'éducation des jeunes personnes, il conduit parfois ses filles à la messe ; mais il est incapable de léguer à ses fils la moindre règle de conduite sociale ou privée ; se fiant à l'instruction qu'il leur a fait donner, c'est d'eux plutôt qu'il attend des leçons. — De fait, c'est pourtant un brave homme ; fortement senti et simplement rempli, son rôle de père de famille lui a tenu lieu d'idées et de discipline ; il a sacrifié à ce rôle tous ses plaisirs de célibataire, le café, la promenade, quelquefois même le tabac. Il les a remplacés tantôt par des plaisirs utiles et pourvoyeurs du repas de famille, la chasse ou la pêche ;

1. Par exemple, la question du droit d'association accordé ou non aux fonctionnaires. V. *infra*, 3^e partie, ch. IV.

tantôt, — et c'est le cas le plus fréquent, — par des industries domestiques ou des travaux de ménage ; un Conducteur des Ponts et Chaussées, d'ailleurs fort à l'aise, et à qui nous demandions l'emploi de ses loisirs, répond : « Je fais tous les petits travaux pour lesquels il faudrait prendre un ouvrier », — et, un vieil Instituteur, père de huit enfants, qu'il a tous heureusement nourris et élevés, nous dit, à la même question : « Je cultive mon jardin. » Admirable réponse, en vérité, et qui prouve que l'on peut atteindre à la sagesse de Candide, sans avoir connu ses traverses.

* * *

Taine, voyageant en province vers 1863¹, et rencontrant çà et là d'anciens camarades d'études établis et pères de famille, a fort maltraité la femme du fonctionnaire. Elle lui est apparue « en tablier de couleur, sortant de sa cuisine et tenant des discours plutôt familiers : « Je m'occupe de mon intérieur, mon mari m'en gronde, je lui réponds qu'il aime bien qu'un plat soit bien fait, etc. » — Et Taine de conclure qu'il y a beaucoup « de ces ménagères » parmi les femmes d'employés, « gênées à table, n'osant pas dire grand'chose et trouvant la dépense complète de leurs facultés dans l'aiguille, le raccommodage et la cuisine. » — Il est vrai, la femme du fonctionnaire ne tient pas souvent bureau d'esprit ; déjà, au temps de Molière, on ne pouvait parler sans un sourire des réceptions de

Madame la Baillive ou Madame l'Elue ;
les siennes ne sont aujourd'hui ni plus brillantes ni

1. V. TAINE, *Carnets de Voyage*, *passim*.

moins banales ; on y cause du temps qu'il fait, de la cherté des vivres et des logements, de l'éducation des enfants qui avance, et de l'avancement des maris, qui retarde ; sur ce dernier sujet, on est généralement plein de discours ; Taine en a conclu méchamment que la femme de l'employé a, comme lui, l'« esprit fonctionnaire. » La vérité est qu'elle s'intéresse très fortement et parfois très intelligemment à la fortune administrative de son mari, encourageant celui-ci dans ses ambitions, le réconfortant dans ses peines, épousant au besoin ses querelles et ses rancunes, connaissant à la fin mieux que lui-même les règles de l'avancement, de la hiérarchie, ou de la discipline. On nous demande d'admirer chez la femme anglaise ¹ sa façon de partager les préoccupations et les pensées du maître de maison, — ou, comme disent nos voisins, *de combattre avec lui le même chemin* ² ; pourquoi, en vérité, ne commencerions-nous pas par comprendre et louer semblable vertu, lorsqu'elle existe chez nous ?



Nous avons dit quelle somme importante était inscrite, dans les budgets d'employés, au chapitre de l'éducation des enfants. Ceux-ci ont dans les mœurs et la vie quotidienne de la famille la même place de choix qu'ils ont au budget, et il n'est pires enfants gâtés que les fils de fonctionnaires. Soit qu'il s'attache à ces petits êtres en raison des peines qu'ils ont coûtées, — et qui sont évidemment

1. Voy., en particulier, P. BUREAU, *La Femme Anglaise* dans *La Science sociale* de février 1890.

2. *They fight out their way.*

plus nombreuses chez le besogneux que chez le riche, — soit qu'il veuille, tant qu'il le peut, semer pour eux de fleurs le chemin qui lui fut dur et difficile, l'employé de l'Etat aime ses enfants d'un amour aveugle et ingénu : il rapporte tout à leur bien-être et à leur instruction ; celle-ci, encore une fois, est la grande affaire ; il la faut surveiller jour par jour, heure par heure : le père qui a peiné longuement sur des besognes administratives, la mère, à qui les soins du ménage laissent à peine quelques heures de repos, ne remettent, toutefois, un tel soin à personne. Ils se font les répétiteurs de leurs enfants, et une Institutrice que nous interrogeons, comme les autres, sur l'emploi de ses loisirs, nous confie qu'elle est en train d'apprendre l'anglais et le latin, afin de pouvoir enseigner ses fils. — Il y aurait sans doute beaucoup à dire sur cette rage d'instruction qui tient, en général, les pères contemporains et en particulier l'employé de l'État ; peut-être l'instruction fera-t-elle l'intime malheur de leurs enfants, et ceux-ci, comparant le peu qu'elle rapporte au prix qu'elle coûte, viendront-ils grossir ce groupe de déclassés et de découragés, que l'on a si bien appelé déjà le *prolétariat des bacheliers*¹ ; mais peut-être aussi, tant de foi naïve dans la science, tant de bonne volonté, d'abnégation et d'efforts ne seront pas perdus, et demain, nous verrons sortir de ces fils d'employés un inventeur de vérités nouvelles, un semeur d'idées et d'exemples ; c'est, dit-on, sur les genoux de son père, modeste Receveur de l'Enregistrement, que Taine avait appris les langues.

1. Le mot est, croyons-nous, de M. de Bismarck.

TROISIÈME PARTIE



L'ASSOCIATION

CHAPITRE PREMIER

L'Association forcée : les Pensions Civiles

L'État français, qui, on se le rappelle, enseignait jadis à ses employés toutes les vertus publiques ou privées, s'est avisé un jour de les contraindre et de les encourager à la prévoyance : il a institué les pensions civiles. On lui en a su fort mauvais gré, et notamment les économistes orthodoxes, qui, affectant de prendre l'institution pour une pure entreprise d'assurance et une spéculation tontinière, ont exercé contre elle leur génie mathématique, et leur verve littéraire. — Nous allons ici étudier les pensions civiles pour ce qu'elles sont en elles-mêmes, c'est-à-dire une institution d'État ; nous verrons ensuite les critiques qui en ont été faites et les réformes qui en ont été proposées ; peut-être, du point de vue qui nous occupe et qui est l'intérêt de l'employé, pourrons-nous enfin apprécier la valeur pratique de l'institution et la portée théorique des plans de réformes.

I \

L'idée n'est pas neuve que l'État doit protection et assistance à ses employés, même au delà du temps qu'ils passent dans les administrations ; dès 1790, la Constituante avait proclamé que « l'État doit récompenser par des pensions les services rendus au corps social, quand leur importance et

leur durée méritent ce témoignage de reconnaissance¹. » Des difficultés de tous ordres, et surtout d'ordre financier, rendirent longtemps vaine cette généreuse disposition²; le premier Consul lui-même oublia de la reprendre à son compte. C'est alors que des caisses tontinières, alimentées par des retenues sur les traitements, furent tour à tour fondées dans chaque administration, afin de suppléer par l'association à l'assistance et aux bontés de l'État³. Organisées sans doute un peu diversement, comptant surtout des nombres très inégaux de sociétaires, elles eurent naturellement des fortunes très différentes, et vers le milieu du siècle, les unes menaçaient de faire banqueroute, tandis que les autres accusaient la situation la plus prospère⁴. L'État résolut d'intervenir et de mettre l'unité dans cette diversité; il le fit d'abord assez timidement, se contentant de réunir en une seule les Caisses des diverses administrations financières⁵; puis il encouragea par des subventions la caisse ainsi formée, et celles qui avaient pu conserver leur individualité en dehors d'elle; enfin, substituant presque complètement l'assistance par l'État

1. L. du 3 août 1790.

2. Toutefois, des pensions furent servies quelque temps aux 200,000 employés de l'ancienne ferme générale (L. du 31 juillet 1791), aux gagistes de la liste civile (L. du 7 mars 1793), etc. V. OURY, *Dictionnaire des pensions inscrites au Trésor*. Il fallut la loi du 15 germinal an XI et le Décret du 13 septembre 1806 pour restreindre le droit à la pension.

3. Il y en avait 24 en 1853 (tableau n° 1, annexe de la L. du 9 juin 1853).

4. V. là-dessus, les travaux préparatoires de la loi de 1853, dans *Le Moniteur Universel* de mai et juin 1853.

5. *Ordonnance* du 12 janvier 1825.

à l'assistance mutuelle et la direction de l'État aux directions particulières, il fit voter l'abolition pure et simple de toutes les caisses fontinières¹, et la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles.

On connaît, en général, assez bien l'économie de cette loi²; il semble qu'on en ait moins heureusement pénétré l'esprit et les principes. Elle organise, en effet, non pas, comme on paraît le croire très souvent, une quelconque entreprise d'assurance sur la vie, dont l'État serait le gérant, mais bien une œuvre d'assistance par l'État³; les pen-

1. Art. 1 de la L. du 9 juin 1853.

2. Des retenues sont instituées sur les traitements: elles sont du premier douzième de chaque traitement ou augmentation, et, dans la suite, de 5 % sur le traitement annuel; les retenues pour congés absences, maladies, mesures disciplinaires viennent s'y ajouter, ainsi qu'une part des amendes et confiscations. — En retour, le fonctionnaire peut demander et obtenir une pension de retraite: 1^o s'il est infirme et reconnu hors d'état de continuer son service, ayant d'ailleurs contracté son infirmité dans le service; — 2^o s'il, à défaut d'infirmité, il répond aux conditions suivantes: 60 ans d'âge et 30 ans de service pour les fonctionnaires réputés sédentaires; 55 ans d'âge et 25 ans de service pour les fonctionnaires réputés actifs. Le montant de la pension est fixé d'après la moyenne des traitements des six années qui ont précédé la liquidation; il est borné par différents maxima inscrits dans un tableau annexe de la loi.

3. De bons esprits (V. notamment H. VALLEROUX, le *Correspondant* du 10 décembre 1896) ont aussi avancé que la loi de 1853 était un expédient financier, dont le gouvernement impérial, fort besogneux à ses débuts, se serait heureusement avisé; il aurait ainsi mis la main sur les capitaux des caisses de retraites particulières, incorporé ses capitaux à son budget, et grevé l'avenir pour dégager le présent. — Sans discuter ce qu'il peut y avoir de vrai dans une telle assertion, nous ferons seulement remarquer que le projet de la loi de 1853 datait de 1838: le gouvernement de Napoléon III ne fit donc que s'approprier une idée du gouvernement de Juillet. — Si d'ailleurs on devait entrer dans le détail des raisons de politique personnelle qui firent soutenir telle ou telle loi, par tel ou tel homme d'État, on se perdrait vite dans les insinuations et les suppositions; c'est ainsi, qu'en ce qui regarde la loi des retraites,

sions civiles sont avant tout une institution d'État, et c'est cette idée, déjà exprimée dans la loi de 1790, qui a présidé en 1853 à leur établissement et leur réglementation. Nous en donnerons quatre preuves principales :

1^o Les pensions civiles n'ont point leur source, ainsi qu'on le dit trop souvent, dans une *caisse* spéciale de retraites, alimentée d'une part et principalement par les retenues opérées sur les traitements, d'autre part et secondairement, par des subventions de l'État. Elles ont leur source dans le budget même de l'État, elles sont essentiellement un bienfait de l'État, et, selon l'expression de l'orateur du gouvernement dans la discussion générale de la loi de 1853, le « fonctionnaire peut être reconnaissant envers l'État, car c'est l'État qui paye sa pension ¹. » Il est sans doute surperflu d'ajouter qu'il la paye aujourd'hui très cher ; les retenues opérées sur les traitements et incorporées au budget des recettes sont loin de balancer le chiffre des pensions liquidées chaque année, et, chaque année, le chiffre des subventions nécessaires augmente : il était, en 1897, de 45 millions ; il est devenu, par sa constante progression, un des gros dangers de nos finances publiques ².

on pourrait soutenir qu'elle fut présentée et appuyée par un gouvernement de surprise, en un temps où il avait grand besoin de se concilier les fonctionnaires. Cette préoccupation perçue, en effet, au cours des travaux préparatoires, dans la plupart des discours prononcés en faveur du projet.

1. *Sommaire de la Séance du Corps législatif* du 14 mai 1853, Discours de M. BAROCHE (*Moniteur Universel* du 13 mai). — On sait, d'ailleurs, que les pensions sont inscrites au grand livre de la Dette publique (art. 17 de la loi).

2. *V. Bulletin de Statistique du Ministère des Finances*, avril 1888. D'après cette publication, la subvention fut de 24.000.000

2^o Le *droit* à la retraite n'existe jamais pour le fonctionnaire d'une manière absolue et l'État s'est réservé la faculté d'en apprécier le bien fondé ; on fait valoir ses droits à la retraite dès qu'on remplit certaines conditions, mais le ministre compétent possède un pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de refuser la liquidation demandée, et surtout de la retarder jusqu'au jour où elle lui paraîtra opportune. « La dette de l'État, disaient les travaux préparatoires, est une dette volontaire » ; et nous dirions volontiers nous-même qu'elle est un bienfait gracieux.

3^o Quand on fait œuvre de bienfaisance et non de justice, on proportionne presque toujours la

en 1834, elle augmenta d'environ 500,000 fr. par an jusqu'en 1866, puis de 1 million par an jusqu'en 1870, de 1 million et demi par an jusqu'en 1878 ; en 1887, cette augmentation ressortait à 2 millions et demi, et on prévoyait une charge de 62 millions pour 1888. — On devine assez que cette constante augmentation tient à deux causes : l'accroissement du nombre des parties prenantes, et l'élévation de la moyenne des pensions : celle-ci était de 87½ fr. en 1854 et de 1,165 fr. en 1886. — En 1896, la dette viagère, déduction faite des pensions militaires, était en chiffres ronds de 70 millions, dont il faut déduire 25 millions de retenues, soit le chiffre de 45 millions de subvention, donné par nous.

1. Cela résulte : 1^o des travaux préparatoires ; tout un parti voulait, dans le Corps législatif, que l'on inscrivit les pensions au Grand Livre ; le gouvernement s'y opposait, afin de marquer le caractère facultatif de l'accord des pensions. V. notamment, discours de M. CURNIER, *Sommaire de la Séance du Corps législatif* du 12 mai 1853, *Moniteur Universel* du 13 mai. — 2^o Des art. 8, 19 et 20 de la loi. — 3^o D'un *Avis du Conseil d'État* du 17 janvier 1889, et aux termes duquel « l'administration apprécie, discrétionnairement et suivant les exigences du service, le moment où elle doit autoriser ou prescrire la cessation de l'activité. » 4^o De la récente *Circ. du Ministre des Finances*, en date du 27 mai 1897, et dans laquelle il annonce son intention d'user à l'avenir envers les fonctionnaires de son département de ce pouvoir discrétionnaire. — Il est vrai d'ajouter que la Chambre, pressentie sur la question en 1889, se prononça nettement contre un tel pouvoir (V. Séance du 5 juillet 1889, proposition J. Prou).

nature et la valeur de son bienfait aux besoins plutôt qu'aux mérites de celui qui le reçoit ; la charité bien ordonnée est celle qui établit un ordre parmi ses pauvres. De même, l'État français, au lieu de proportionner le chiffre de la pension aux retenues versées par le fonctionnaire, l'a proportionné aux besoins supposés du fonctionnaire retraité ; les maxima des pensions sont fixés empiriquement et non mathématiquement ¹.

4^e Enfin, la pension étant un bienfait et non point une prime d'assurance, il est naturel qu'elle s'applique à un individu déterminé, et il n'est pas nécessaire qu'elle s'incorpore à son héritage et profite aux siens après sa mort. C'est pourquoi la loi de 1853 avait simplement décidé que des *secours* pourraient être accordés aux orphelins d'employés ². La loi du 28 avril 1893, en convertissant ces secours en pensions et cette faculté en nécessité, semble, il est vrai, avoir lié l'État envers ses nouveaux pensionnés ; elle a converti son bienfait viager en un bienfait héréditaire ³.

Ainsi, la pension civile nous apparaît comme une

1. V. tableau n° 3, annexe de la loi. — Ce tableau divise les fonctionnaires en 3 sections : pour ceux de la première, le maximum de la retraite est fixé surtout d'après le rang social qu'ils ont tenu, étant en activité ; — pour ceux de la seconde, qui comprend en général les employés de vocation, magistrats ou autres, il est fixé aux 2/3 du traitement sans pouvoir excéder 6,000 fr. ; — la troisième section comprend tous les employés proprement dits, et nous en citerons textuellement les chiffres :

Pour les traitements de 1,000 fr. et au-dessous,	le maximum est de 750 f.
— — 1,001 à 2,400	il est des 2/3 du traitement.
— — 2,401 à 3,200	il est de 1,600 f.
— — 3,201 à 8,000	il est de la 1/2 du traitement.
— — 8,000 à 9,000	il est de 4,000 f.

2. L. du 9 juin 1853, art. 16 (ancien texte).

3. L. du 28 avril 1893, art. 50.

dotation presque entièrement gracieuse de l'État en faveur de ses employés retraités; prélevée sur les fonds d'État, elle est accordée quand il plaît à l'État; son chiffre est déterminé par l'État, suivant des considérations empiriques, et enfin ce n'est encore que par une mesure toute gracieuse que l'État en a organisé la reversibilité au profit des veuves et des orphelins. Pas plus donc que l'assimilation faite par les économistes entre le traitement et le salaire ne nous a semblé fondée, celle qu'ils font de coutume entre la pension civile et une prime d'assurance ne nous paraît acceptable.

II

Or, c'est néanmoins d'une telle assimilation que procèdent la plupart des critiques apportées à la loi de 1853, et des réformes qui en ont été proposées. Nous n'entreprendrons pas ici de les analyser et de les examiner toutes; nous nous bornerons à rapporter la critique célèbre dont M. de Courcy fut l'auteur vers 1872, et qui inspira directement le projet de réforme voté par le Sénat, en 1879.

M. de Courcy a amassé ¹, contre la loi de 1853, des objections de détail fort nombreuses et une objection de principe. Parmi les premières, il en est une qui n'intéresse que l'État, mais que nous rappellerons quand même, car l'événement lui a donné de la valeur et conservé de l'actualité: M. de

1. V. A. DE COURCY. *Notice sur la Caisse de Prévoyance des employés de la Compagnie d'Assurance générale, Paris, 1871, et Les Retraites des fonctionnaires publics dans le Correspondant* du 25 avril 1873.

Courcy voudrait que l'État se précautionnât contre l'accroissement annuel des charges dont les pensions grèvent son budget ; la fondation d'une Caisse de retraites, dont les revenus seraient capitalisés, et placés à intérêts composés, lui paraîtrait, le cas échéant, préférable au système actuel. Il serait là-dessus un peu extraordinaire de n'être pas de son avis. Mais il est permis de goûter beaucoup moins les autres objections de détail, qui sont de pure logique et dénotent une intelligence incomplète de la loi de 1853. M. de Courcy, par exemple, s'étonne de ce que le chiffre de la rente viagère servie par l'État ne soit pas en relation avec le montant des retenues subies, ou encore avec l'âge du rentier, car, dit-il, « en bonne logique, la valeur d'une rente viagère est toujours en raison inverse de la vieillesse du rentier ». Et il conclut qu'« un contrat d'assurance analogue, passé avec une Compagnie d'assurance, ferait évidemment l'effet d'une combinaison absurde. » Nous croyons avoir indiqué sur ce point ce que nous appelions l'esprit de la loi de 1853 ; cette loi ne prend ni l'État pour un entrepreneur d'assurances, ni les employés de l'État pour des unités abstraites et égales, numérotées comme des polices d'assurances et qu'il s'agirait de faire participer mathématiquement aux bénéfices d'une tontine. Elle considère plutôt les fonctionnaires comme des êtres inégaux et concrets, qu'il s'agit de secourir au moment de leur retraite, dans la mesure des besoins qu'ils ont pu acquérir et développer, au cours de leur carrière respective ; dès lors, le fait de calculer la pension d'après les dernières années de service et de la borner à un maximum fixé empiriquement,

n'est peut-être pas si absurde qu'il semble à M. de Courcy, chez qui l'économiste est parfois un peu trop visiblement doublé d'un directeur d'assurance.

L'objection de principe faite par notre auteur consiste à dire que l'idée de pension de retraite est un préjugé, un encouragement à la paresse, et, qu'il y faut substituer celle d'épargne et de patrimoine. « La retraite, dit M. de Courcy, est un mode d'existence oisive, le patrimoine est un moyen d'entreprise, la retraite marque la destruction du capital amassé, le patrimoine constitue au contraire la récompense de l'épargne. Il faut donc : 1^o supprimer les pensions civiles ; 2^o ouvrir un compte individuel à chaque employé, et lui placer son épargne en capital et intérêts composés ; 3^o attribuer le montant du compte au titulaire, comme un droit acquis après un certain nombre d'années de service ; 4^o l'attribuer, à son défaut, à la veuve ou aux orphelins.

Tout ce qu'il y a de séduisant à la fois et de touchant dans cette idée de l'employé de l'État, épargnant peu à peu le capital de ses vieux jours et la dot de ses enfants, apparut sans doute à quelques membres de l'Assemblée nationale ; et, le 24 mars 1873, l'amiral de Montaignac déposa en leur nom un projet de loi qui reproduisait presque à la lettre les opinions de M. de Courcy. L'Assemblée le prit en considération, et le renvoya au Conseil d'État ; celui-ci le renvoya lui-même au Sénat en 1876 ; il fut voté par la Chambre haute en 1879¹. Il portait alors, qu'une Caisse nationale

1. V. *Rapport* fait au Sénat, par M GOUIN, le 5 mars 1879 ; le Sénat a adopté le 24 mars suivant.

des retraites serait chargée de centraliser les retenues prévues par la loi de 1853 et les subventions de l'État, d'en faire le placement et de tenir, au nom de chaque employé, un compte individuel des revenus et subventions, avec capitalisation de l'intérêt à 4 1/2 % ; au cas de mise à la retraite, après 25 et 30 ans de services, le capital ainsi formé devait servir, au choix de l'employé, à l'achat d'une rente viagère ou d'une rente perpétuelle ; au cas de décès, l'usufruit de la rente perpétuelle passait à la veuve et la nue-propriété aux héritiers.— La Chambre des Députés repoussa le projet du Sénat en 1883, après audition d'un rapport très fortement motivé¹, et il semble bien que, depuis cette date, il n'ait plus été question d'abroger et de refaire la loi de 1853, mais simplement de la modifier.

III

Quels sont donc les avantages de cette loi pour l'employé, et sur quels points mérite-t-elle d'être amendée ? Son premier avantage nous paraît être de contraindre l'employé à la prévoyance : sans les retenues obligatoires, l'employé célibataire épargnerait bien rarement, sur son revenu mensuel, de quoi subvenir aux frais d'une prime d'assurance ; ce n'est guère qu'après le mariage, et pour sa famille, qu'il deviendrait prévoyant. Les critiques de la loi de 1853 l'ont bien compris, et dans les pro-

¹ A. V. *Rapport déposé au nom de la Commission, etc.*, le 16 mai 1883.

jets sortis de leurs réflexions, les retenues sur les traitements demeurent obligatoires.

Le second avantage du régime des pensions civiles nous paraît être le concours ou plutôt le secours incessant, et tous les ans plus considérable, que leur apporte l'État. Nous avons vu dans quelle idée l'État prêtait ce concours. Nous n'avons pas encore rappelé combien il est, en fait, précieux et même essentiel. La vérité est peut-être qu'on ne saurait se passer de lui. Malgré le mirage des intérêts composés, il est, en effet, excessivement difficile de fonder une société de retraites, qui paie des pensions dès son début, et qui soit viable. Mille circonstances viennent d'ailleurs contrarier la belle ordonnance théorique d'une telle société : c'est l'abaissement du taux de la rente, qui peut d'un jour à l'autre diminuer les intérêts à capitaliser; c'est une épidémie qui, en augmentant la mortalité, augmente du même coup le nombre des pensionnaires; ce sont, en un mot, tous les faits économiques et sociaux qui échappent aux prévisions de la science. — L'exemple des associations tontinières, qui existaient, dans chaque administration, avant 1853, ne semble-t-il pas enfin assez probant? Dès les premières années de leur institution, il leur faut, pour qu'elles vivent, des subventions de l'État; à partir de 1830, ces subventions deviennent si considérables, que l'on commence à parler d'une réforme; en 1852, elles s'élevaient à 15,000,000 fr. ¹

3^o Un troisième avantage de la loi de 1853 nous paraît être qu'elle procure à l'employé non point,

1. V. Travaux préparatoires de la loi dans le *Moniteur Universel* de mai et juin 1853.

comme le voudrait M. de Courcy, un capital, mais une rente viagère, garantie par l'État incessible et insaisissable¹, et, en cas de décès, immédiatement réversible, pour partie, sur la veuve ou les orphelins². Ce qui importe, en effet, ce n'est pas de faire du retraité un propriétaire, c'est de l'empêcher de mourir de faim; ce n'est pas davantage de lui fournir un capital d'entreprise — est-ce à soixante ans et après 30 ans d'administration que l'on se jette dans les entreprises? — c'est de lui procurer au jour le jour des moyens d'existence. — Est-on bien sûr, d'ailleurs, que le capital amassé par une caisse de prévoyance ne serait pas insignifiant? Vers 1857, plusieurs villes de France, sur les conseils du ministère de l'intérieur, fondèrent à l'intention de leurs employés des caisses de prévoyance analogues à celle que rêva M. de Courcy, et dont le Sénat adopta le modèle en 1878. Presque toutes ces fondations eurent une existence éphémère; seule, la ville de Tours parvint à faire vivre la sienne un peu plus de 40 années; mais, en 1878, l'État la mit en demeure de transformer la Caisse de prévoyance en Caisse de retraites, et on lit expressément dans le décret rendu à ce sujet : « le titre de la rente perpétuelle remis à l'employé mentionne toujours un capital insuffisant, et il a fallu le plus souvent en autoriser l'aliénation et la transformation en rente viagère³. »

La pratique sinon la théorie, les chiffres sinon les calculs, parlent donc, du point de vue de l'em-

1. Art. 26 de la L. du 9 juin 1833.

2. Art. 50 de la L. du 28 avril 1893.

3. Décret rendu en Conseil d'État le 23 novembre 1878.

ployé, en faveur de la loi de 1853. Il n'est pas jusqu'à la question des pensions à accorder aux veuves ou orphelins qui n'ait été heureusement réglée pour le fonctionnaire, par un complément apporté à cette loi en 1893. On sait que l'ancien texte faisait à la veuve ou aux orphelins de l'employé un sort assez précaire ; la veuve bénéficiait d'une pension égale aux deux tiers de celle de l'employé¹, les orphelins « *pourraient* » profiter d'un secours² ; dans les deux cas, l'employé devait avoir satisfait aux conditions de la retraite, c'est-à-dire, être parvenu à 60 ans d'âge et avoir accompli 30 ans de service. Or, sur 1,000 individus adultes et d'après les tables de mortalité dont se sert l'État, 258 meurent avant 55 ans et 25 ans de service ; si l'on accepte la proportion de deux veuves et cinq orphelins pour trois hommes décédés, il y avait là, sous l'ancien régime des pensions, 172 veuves et 430 orphelins³ que l'État laissait sans assistance, peut-être sans ressource. La loi des finances de 1893 a corrigé cet inconvénient en décidant, qu'au décès de l'employé, quel que soit son âge et bien qu'il n'ait pas rempli toutes les conditions réglementaires pour obtenir sa retraite immédiate, une pension serait servie à sa veuve ou à ses orphelins⁴.

Est-ce à dire maintenant que tout est parfait dans l'organisation et la réglementation des pensions civiles ? Une telle conclusion serait d'un ignorant

1. L. du 9 juin 1853 (ancien texte), art. 13.

2. L. du 9 juin 1853 (ancien texte), art. 16.

3. Ces chiffres sont spéciaux à la table de mortalité spéciale elle-même aux fonctionnaires ; il n'est donc pas besoin d'ajouter qu'ils ne s'accorderaient pas avec la table de la mortalité en général.

4. L. du 28 avril 1893, art. 50.

ou d'un mauvais citoyen. L'institution qui coûte chaque année de nombreux millions à l'État, sans lui rapporter un centime, ne saurait manquer d'appeler une réforme. En quoi consistera cette réforme? Dès l'instant qu'il s'agit des intérêts de l'État, une telle question sort de notre sujet¹; tout ce que nous tenions à marquer ici, c'est qu'il est, en pratique, difficile de mieux servir les intérêts généraux de l'employé que ne les ont servis le législateur de 1853 et celui de 1893.

1. Le 27 juin 1894, M. ROUVIER, ministre des finances, déposa un projet de loi sur les pensions civiles, aux termes duquel la *Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse* serait désormais chargée de centraliser et faire fructifier les fonds des pensions civiles. — Ce projet n'a pas abouti; mais, M. COCHERY, ministre actuel des finances, vient de constituer une commission extra-parlementaire chargée d'en élaborer un autre (V. *Rapport du Ministre des finances au Président de la République*, le 1^{er} Mai 1897.)

CHAPITRE DEUXIÈME

L'Association spontanée : Sociétés de Secours Mutuels, d'Assurance sur la Vie et de Prévoyance.

Nous avons dit, au chapitre précédent, que l'employé de l'État avait grand besoin, pour se montrer prévoyant, d'être contraint et, surtout, aidé par l'État. Nous allons voir maintenant que, de la prévoyance, ce n'est ni l'idée, ni l'intelligence qui lui manquent; ce sont plutôt les moyens. L'employé de l'État a connu et éprouvé toutes les formes de prévoyance et de mutualité; il a adapté les plus complexes à ses besoins les plus particuliers. Malheureusement, il n'a pas toujours pu les adapter à ses ressources; de là, les échecs, les tâtonnements, les lenteurs, qui font que tant d'associations de fonctionnaires n'ont pu traverser victorieusement ce qu'on est convenu d'appeler « la période des difficultés ».

Celles dont le succès paraît assuré sont encore assez nombreuses pour que nous n'ayons pas la prétention de les étudier toutes; nous en retiendrons seulement trois, et nous les choisirons de façon à ce qu'elles correspondent aux trois modes principaux de la prévoyance et de la mutualité : le secours mutuel, l'assurance sur la vie, la caisse de retraites.

I. — *Les Sociétés de Secours Mutuels* ¹

Ce sont les plus nombreuses, et, semble-t-il, les plus prospères : il en faut compter au moins une par administration ; très souvent elles sont purement locales et ne groupent qu'un petit nombre d'employés de la même administration réunis en la même résidence ¹ ; dans ces conditions bornées, elles réussissent encore. Qu'elles soient locales ou générales, on peut donner de leur succès la même raison : la mutualité en vue du chômage ou de la maladie ne coûte cher ni aux mutualistes, ni au fonds social ; les premiers ne paient annuellement que des sommes très minimales ; — et il se trouve toujours des médecins et des pharmaciens exempts d'avidité et qui se font scrupule d'entamer le second. — En exemple du succès et de la prospérité coutumière des Sociétés de secours mutuels, nous citerons l'*Association amicale des Postes et Télégraphes* ². Voici d'abord quelques extraits de ses statuts :

ART. 2. La Société a pour but d'allouer une indem-

1. Nous ne décrivons, dans ce chapitre et le suivant, ni la forme juridique, ni l'organisation technique des Sociétés données en exemple ; nous nous occuperons seulement de leur fonctionnement et de leurs résultats économiques. — Aussi bien la forme juridique en est presque toujours réglée par la loi du 24 juillet 1867 sur les Sociétés commerciales ; on se rappelle que cette loi a laissé toutefois « les Associations de la nature des assurances sur la vie et des tontines soumises à l'autorisation et à la surveillance du Gouvernement », dans les conditions énumérées par le décret du 22 janvier 1868. — La Chambre des Députés a entamé, le 21 mai 1897, la discussion d'un projet de loi sur les Sociétés de Secours mutuels.

1. C'est le cas des Sociétés de Secours mutuels d'instituteurs établies dans presque tous nos départements.

2. *Siège social*, Paris, 84, rue de Grenelle.

nité pécuniaire aux membres participants malades, de pourvoir à leurs funérailles, de donner des secours (immédiats) à leurs veuves, orphelins ou ascendants. — ART. 4 et 7. Elle se compose de membres participants, qui doivent être agents des Postes et Télégraphes et âgés de moins de cinquante ans. — ART. 21. Ils payent un droit d'entrée unique fixé à 5 fr., puis une cotisation mensuelle proportionnelle à leur âge au moment de l'admission. (Un employé entré dans la Société à 20 ans paiera, par exemple, deux francs par mois, tandis qu'un employé entré à 45 ans devra en payer six.) — ART. 22. Les sommes versées à un titre quelconque sont acquises à la Société. — ART. 23. La Société alloue à ses membres une indemnité pour maladie dûment constatée, ayant occasionné une incapacité de travail de plus de 20 jours (elle varie suivant la longueur de la maladie : elle est de 1 fr. du 1^{er} au 30^e jour, elle peut s'élever à 2 fr. 50 ou même à 4 fr. à partir du 90^e, c'est-à-dire à compter de la date où le fonctionnaire est mis en demi-solde par l'administration). Enfin, après quinze ans de participation, les sociétaires devenus infirmes ou incurables, et d'ailleurs dénués de ressources, peuvent, après avoir épuisé les diverses indemnités, recevoir un secours maximum de 150 fr., renouvelable sur demande annuelle. — ART. 26. La Société concourt aux frais funéraires des membres participants, dans la limite d'une dépense de 200 francs, y compris une concession de 5 ans ; une somme de 300 fr. est, en outre, remise immédiatement à la veuve, aux orphelins ou aux ascendants, dont le décédé était le soutien.

Tout cela, comme on voit, est fort ingénieux ; et, notamment, l'idée de faire participer chaque sociétaire d'après son âge, et qui permet à de tout jeunes employés, encore au bas de l'échelle administrative, d'entrer dans la société. Les documents que nous

avons sous les yeux ne disent pas le nombre et l'importance des secours jusqu'ici distribués ; il est permis de croire qu'ils ne sont exorbitants ni en nombre, ni en importance, puisqu'aussi bien, les seules opérations effectuées par la société, du 1^{er} février au 30 juin 1897, se soldent par un excédent de 60,630 fr. 38¹. A cette même date du 30 juin, l'avoir social était de 933,738 fr. 20 et le nombre des sociétaires dépassait 3,000. — Il est vrai d'ajouter, en regard de ce chiffre, que l'Administration des Postes et Télégraphes ne compte pas moins de 70,000 agents.

Les employés des Postes et Télégraphes ont adapté la mutualité à leurs ressources ; les Instituteurs viennent de l'adapter non moins heureusement, au risque professionnel qui leur est propre, et qui résulte pour eux, nous l'avons vu, de l'application de l'art. 1384 du Code civil. Ils ont fondé, à Toulouse, une Société qui s'intitule : « *Société contre les accidents.* » Ce titre est banal ; les statuts et le fonctionnement de la Société le sont beaucoup moins ; ils se font remarquer par une simplicité excessive, l'absence complète de formes et de précautions juridiques, la part très grande qu'ils font à l'honneur et à la simple bonne foi. Voici, au surplus, un extrait des statuts :

ART. 2. La Société a pour but de subvenir à tous les frais judiciaires (frais d'appel, amendes, dommages et intérêts, etc.) qui incomberaient à un de ses membres, par suite d'un procès à lui intenté pour cause d'accident survenu à un élève, et dont on le rendrait responsable.

1. V. *Bulletin trimestriel de l'Association amicale des Postes et Télégraphes*, juillet 1897 n° 61.

— ART. 4. Tout sociétaire s'engage sur l'honneur à verser au prorata du nombre d'adhérents, et à la date fixée par le bureau, la quote-part des frais prévus par l'art. 2. — ART. 8. En aucun cas, la quote-part exigible ne peut être supérieure à 5 fr. — ART. 9. Il est perçu un droit d'inscription de 1 franc. — ART. 13. La Société est administrée par un comité, élu en assemblée générale. — ART. 18. Le vote par correspondance est admis pour la nomination du bureau et du comité. — ART. 6. Le bureau a pleins pouvoirs pour prendre telles mesures qui lui paraîtront propres au succès de la Société; le choix, au cas échéant, des avocats et des avoués est soumis à son assentiment; c'est le bureau qui détermine un maximum d'honoraires.

Au 31 décembre 1896, le nombre des adhérents à cette Société improvisée et de forme si rudimentaire était de 5,576; l'avoir était de 20,052 fr. 45; la Société avait payé à un Instituteur de la Souveraine, pour les frais d'un procès qu'il venait de soutenir devant la Cour de Limoges, une somme de 2,524 fr. 65; elle s'était engagée à servir la rente viagère de 200 fr. accordée par l'arrêt à la partie de l'Instituteur; c'était, comme on voit, le succès¹. Mais, ici encore, il faut remarquer combien les circonstances ont servi l'œuvre naissante, et aussi le prix minime du droit d'entrée et des cotisations éventuelles. Des avocats bénévoles avaient offert leurs services à la Société, une souscription ouverte à l'occasion du procès de la Souveraine n'avait pas rapporté moins de 14,476 fr.; en un mot, ainsi que nous l'affirmons plus haut, la mutualité ne coûtait pas cher.

1. V. dans *l'Ecole laïque* du 21 février 1897 le Compte rendu annuel des opérations de la Société.

II. L'Assurance sur la vie

L'assurance sur la vie coûte beaucoup plus cher ; aussi allons-nous voir qu'elle rencontre beaucoup moins de clients parmi les employés. Elle fut pourtant mise à leur portée, avec une intelligence et un zèle tout à fait remarquables, le jour où quelques hauts fonctionnaires des ministères fondèrent la *Solidarité administrative*¹ ; *société amicale d'assurances sur la vie, entre les employés de l'État, des départements et des communes* ; en fait, les fondateurs de cette association font surtout valoir l'utilité de leur œuvre, « pour le cas où l'employé venant à disparaître prématurément, sans laisser à sa veuve ou à ses enfants aucun droit à une pension de retraite, sa famille se trouve dans une situation voisine de la misère. » Mais, au fond, il apparaît qu'en gens éclairés et aisés, ils ont été surtout frappés des avantages mathématiquement déduits que présentent les opérations d'assurance, « malheureusement trop peu connues chez nous. » Et ils ont fondé purement et simplement une véritable assurance sur la vie « souscrite par les Sociétaires en qualité d'assurés. » « La Société, dit l'art. 5 des statuts, s'interdit toutes opérations, même proposées par les sociétaires, dont les effets ne dépendent pas de la vie humaine. » Et l'art. 13, ainsi que le prospectus, énumèrent, comme le ferait un bulletin de Compagnie d'assurance, « les différentes opérations dont les effets dépendent de la vie humaine » ;

1. *Siège social*, Paris, 12, rue de Savoie.

assurance temporaire en cas de décès, assurance pour la vie entière en cas de décès, assurance de capital différé, assurance mixte, tous les genres sont prévus, réglés et tarifés, en des tableaux d'ailleurs fort rigoureusement établis. Deux dispositions secondaires nous rappellent seulement qu'il s'agit de l'employé de l'État et d'une œuvre de *solidarité*: la première est que la sélection médicale opérée par toutes les Compagnies d'assurance est remplacée par un stage de deux ans, durant lesquels tous les effets de l'assurance sont suspendus (art. 14). — La seconde est qu'après l'échéance et le paiement de vingt-quatre cotisations mensuelles, les contrats sont résiliables par réduction ou par rachat (art. 13). Cette dernière disposition montre que la Société ne veut pas profiter des circonstances qui forcent l'employé à ne point persévérer dans sa volonté d'épargner et de prévoir.

Et peut-être, en effet, les défaillances forcées, les intermittences fatales d'une telle volonté avaient-elles été un peu trop oubliées dans le bel agencement de la Société. Jusqu'à présent, — et c'est un malheur — l'assurance sur la vie est demeurée chez nous une sorte de luxe; les petites gens ne la pratiquent pas, et l'employé de l'État, en particulier, éprouve tant de mal à assurer le présent, qu'il oublie d'assurer l'avenir. Il n'ignore pas seulement les vastes pensées, il ignore aussi les longs espoirs; l'analyse de son budget nous l'a montré soucieux, dans la jeunesse, d'établir une balance mensuelle entre ses ressources et ses dépenses, préoccupé, dans l'âge mûr, de donner à ses enfants une instruction qu'il confond la plupart du temps avec un

gagne-pain. Comment veut-on, dès lors, qu'il puisse distraire de ses revenus une cotisation mensuelle assez considérable pour valoir plus tard à ses héritiers ou à lui-même un capital utile ? Enfin, l'utilité d'un tel capital est-elle démontrée pour l'employé ? Ainsi que nous le demandions à propos des théories de M. de Courcy, n'est-ce pas plutôt une rente viagère dont l'employé retraité ou ses héritiers ont besoin ? Il est constant qu'un petit capital ne fait vivre aujourd'hui ni un vieillard, ni même des jeunes gens ; c'est les condamner tous à une aisance de surface, que de les encourager et de les aider à l'assurance ; Guizot disait, il y a plus de soixante ans, en parlant de l'employé de l'État, qu'il le voulait « honoré mais pauvre. » M. de Courcy et ses modernes émules le veulent pauvre mais propriétaire ; le prestige de ce dernier titre nous paraît une médiocre consolation de la pauvreté.

Pour toutes ces raisons, nous ne nous étonnerons pas que la *Solidarité administrative* n'ait rencontré jusqu'à présent qu'un petit nombre d'adhérents, et n'ait fait que de très modestes affaires. Au 31 décembre 1896¹, le nombre des sociétaires était de 324 et le nombre des contrats souscrits de 363. La situation financière se réglait par un actif de 22,051 fr. 93 et un passif de 18,623 fr. 84, soit un excédent de 3,428 fr. 09 ; une modification aux statuts fixait à 10,000 fr. le maximum du capital que l'on pouvait assurer ; enfin, — détail bien caractéristique, — une œuvre auxiliaire d'« *assistance* » était créée dans la Société elle-même, et se

¹. V. le *Compte rendu de l'Assemblée générale* du 28 avril 1897.

proposait, entre autres bienfaits, « de venir en aide aux adhérents sur le point de perdre le bénéfice de leur contrat avec la *Solidarité administrative*, par suite de retard dans le paiement des cotisations ¹. »

III. — *Les Caisses de retraites*

L'Association de *prévoyance des employés civils de l'État* est, au contraire, fort nombreuse et très prospère. Fondée en 1881, elle ne comprenait pas moins de 4,800 membres, au 31 décembre 1896, et son capital s'élevait en chiffres ronds à 2,955,000 fr. Un décret du 9 avril 1894 l'avait reconnue d'utilité publique ; depuis, d'assez nombreuses faveurs de l'État (subventions, bourses d'instruction publique, décorations) ont pour ainsi dire achevé la consécration de son succès.

Ce succès s'explique à nos yeux par le caractère pratique et adapté du but de l'Association, et des moyens qu'elle a employés à l'atteindre. Nous parlerons tour à tour des uns et de l'autre.

Le but de l'Association paraît d'abord très général ; c'est, dit un prospectus, « de resserrer les liens de camaraderie qui doivent unir les employés de l'État, et de rechercher les moyens d'améliorer leur situation généralement très intéressante. » Mais, peu à peu, il se précise en trois objets, et chacun de ces objets correspond fort justement à quelqu'un des besoins les plus essentiels que nous ayons constaté chez l'employé de l'État. Celui-ci a besoin, à

1. V. *La Solidarité administrative (assistance)*. Assemblée générale du 28 avril 1897, *Rapport* de M. BLOCH. Le *Compte rendu* cité plus haut dénonce 600 fr. de cotisations arriérées.

sa retraite, d'une pension viagère, et celle que lui accorde l'État est fort modeste : « l'Association se propose de constituer en faveur des membres sociétaires, de leurs veuves ou de leurs orphelins mineurs, une pension absolument distincte de celle de l'État. » (Art. 1^{er} des Statuts.) — Au décès de l'employé, la veuve et les orphelins ont besoin de secours immédiats : l'Association se propose de les leur donner. (Art. 1^{er} des Statuts et 46 du Règlement.) Enfin, durant qu'il est encore en activité, l'employé a souvent besoin de capitaux pour fournir un cautionnement ; nous avons montré avec quelle peine et à quel taux il les emprunte : l'Association se propose de les lui prêter. (Art. 2 des Statuts.)

Pour tout cela, il faut de l'argent, il en faut même beaucoup ; la Société s'est fait un capital de deux manières : en demandant peu d'argent d'une part, en exigeant quelque persévérance de l'autre. Elle ne réclame, en effet, de ses membres qu'une cotisation mensuelle de 5 fr. la première année et de 3 fr. les années suivantes (Art. 3 du Règlement) ; mais elle a attendu dix ans avant d'organiser son service de pensions (Art. 31 du Règlement), et ce n'est guère qu'en 1896 que celui des cautionnements a gagné de l'activité et de l'importance. D'une façon très générale, on pourra juger de l'organisation habile donnée à ces divers services par les extraits suivants du *Règlement* :

Art. 37 du Règlement. — Ont droit à la pension, les sociétaires qui remplissent simultanément les trois conditions suivantes :

- 1^o Être admis à la retraite administrative ;
- 2^o Avoir jusque-là continué de verser la cotisation mensuelle ;

3^e Compter, au moment de la retraite administrative, au moins vingt années de participation effective.

Art. 40. — La pension est calculée au prorata des années de participation (suivant un taux qui varie, bien entendu, avec les ressources de la Société).

Art. 41. — Ont également droit à pension les veuves non remariées ou orphelins mineurs : 1^o des pensionnaires ; 2^o des sociétaires ayant fait partie de l'Association pendant 20 ans au moins.

Art. 42. — La pension est alors des deux tiers de celle que le sociétaire avait obtenue ou aurait pu obtenir.

Art. 46. — Un secours immédiat est accordé aux veuves ou aux orphelins mineurs au jour du décès du pensionnaire ou du sociétaire ayant fait partie de l'Association pendant deux ans au moins... Des secours éventuels peuvent être accordés aux mêmes personnes, lorsque le sociétaire, comptant au moins 5 ans de participation, sera mort sans leur laisser de droit à la pension.

Art. 47. — Le montant des secours est fixé chaque année d'après les ressources de l'Association.

Art. 45. — Les cautionnements ne peuvent être fournis qu'à des employés faisant partie de l'Association et ayant déjà versé au moins le montant des cotisations de la première année.... Le taux de l'intérêt est de 5 % l'an, avec un amortissement obligatoire, dont le taux est fixé à 1, 2, 3 ou 4 % à la volonté de l'emprunteur... L'intérêt servi par l'Etat sur les cautionnements est défalqué des 5 % demandés à l'emprunteur.

Telle est l'organisation de la Société. Voici maintenant quelques chiffres ¹ se rapportant à ses diverses opérations et qui nous paraissent avoir ici toute l'éloquence qu'on est convenu d'accorder

1. V. le *Bulletin trimestriel* de l'Association, septembre 1897, pages 415 et suivantes.

aux chiffres, car ils représentent des faits et des résultats, et non pas des calculs. Au 31 décembre 1896, l'Association avait liquidé 696 pensions de sociétaires, variant de 80 à 120 fr., et 294 pensions de veuves ou orphelins, variant de 53 à 80 fr. ; le chiffre total des dépenses annuelles résultant des pensions s'élevait à 84,645 fr. 81. Une moyenne variant de 40 à 60. secours sont annuellement servis, soit immédiatement après le décès d'un sociétaire, soit sur demande éventuelle de la veuve ou des orphelins ; ils varient de 50 à 200 fr. Enfin, au 31 décembre 1896, l'Association n'avait pas prêté moins de 86 cautionnements, dont le total s'élevait à 1,105,320 fr.

Nous bornerons ici l'étude des institutions de prévoyance, dont l'employé de l'Etat s'est fait le fondateur plus ou moins heureux et le participant plus ou moins fidèle ; cette étude montre sans doute, ainsi que nous le disions en commençant, que ni l'intelligence, ni la bonne volonté ne font défaut à l'employé ; ce sont les fonds qui lui manquent le plus, et s'il avait de quoi les pratiquer, il réussirait, comme un autre, dans l'épargne ou dans les affaires : l'étude des sociétés de consommation, organisées et parfois gérées par des fonctionnaires, va nous fortifier dans cette dernière idée.

CHAPITRE TROISIÈME

L'Association spontanée *(suite)* **Sociétés Coopératives de Consommation**

C'est en pratiquant l'association et au sein même de leurs Sociétés de prévoyance que les employés de l'État semblent avoir pris l'idée et le goût de la consommation coopérative. A mesure, en effet, que ces Sociétés parvenaient à se faire connaître du public, des négociants, des industriels, voire même des médecins ou des avocats, venaient leur offrir, pour leurs membres, des services au rabais ou des marchandises à prix réduit. Le projet fut vite conçu d'associations, qui centraliseraient ces rabais et, au besoin, les marchandises elles-mêmes ; il fut aussi réalisé, et nous allons en étudier la fortune, dans deux exemples : l'*Association Coopérative de consommation* entre les employés civils de l'État, du Département et de la Ville résidant à Paris, et l'*Association Coopérative de consommation* des mêmes employés résidant à Marseille.

I

La première ne fut pas fondée sans difficultés ; ses promoteurs ne mirent pas moins de deux ans à réunir, dans une vue nouvelle et commune, des gens de condition tout à fait semblable, mais qui, disséminés dans Paris, s'ignoraient presque totale-

ment ; un capital nominal de 146,050 fr., divisé en actions de 50 fr., parvint enfin à être couvert, et la Société fut définitivement constituée le 27 février 1887.

De son organisation juridique, qui est celle de toutes les Sociétés anonymes, à capital variable, régies par la loi du 24 juillet 1867, nous ne retiendrons que deux points : 1^o Les participants étaient divisés en *actionnaires* et en *adhérents* (Art. 2 des Statuts) ; ceux-ci payaient une cotisation semestrielle de 3 fr. : ils n'avaient aucun droit à s'immiscer dans les affaires de la Société (Art. 10), mais la Société, s'immisçant dans les leurs propres, les forçait à l'épargne et s'assurait contre eux des garanties par la disposition suivante : « En cas d'accroissement du capital, les nouvelles actions seront attribuées d'abord, par ordre d'ancienneté d'inscription, aux personnes non encore actionnaires, ensuite, d'office et également par ordre d'inscription, aux membres adhérents. » (Art. 6.) — 2^o Toute spéculation était à l'avance rendue impossible ; les actions étaient déclarées inaliénables sans l'autorisation du Conseil d'administration ; les actionnaires ne pouvaient exiger le montant de leurs actions, même pour cause de radiation, avant un délai de cinq ans (Art. 9). Il y a là, comme on voit, deux dispositions très heureuses, très adaptées et qui, sans doute, n'ont pas peu contribué au succès définitif de la Société : abandonnées aux spéculateurs, les actions de celle-ci eussent couru les fortunes les plus diverses ; réservées d'office à ses adhérents, elles constituent pour eux une épargne forcée et pour la Société un capital dont l'élévation est commode et dont les bailleurs pa-

raissent tout trouvés. Ce capital est aujourd'hui de 400,000 fr.; au dernier bilan¹ (10 janvier 1897), la Société ne comptait pas moins de 13,299 sociétaires, dont 6,911 actionnaires et 6,388 adhérents. Les qualités de son économie et de son exploitation, venant s'ajouter aux qualités d'organisation juridique, vont peut-être nous donner la raison d'un tel succès.

L'art. 4 des Statuts marquait pour objet à la Société « d'acheter en gros, aux conditions ordinaires du commerce, et, autant que possible, au comptant, les objets de consommation et d'usage domestique de toute nature, de les distribuer également au comptant entre ses membres, et enfin de répartir entre eux au prorata de leurs achats, les économies ainsi réalisées. » Mais ce triple but n'a été atteint que progressivement, à la suite de tâtonnements et d'expériences dont on ne saurait trop louer la prudence. Au début, l'épicerie, les vins, les liqueurs, furent les seuls produits livrés directement au consommateur; on s'adressait à des intermédiaires pour les autres objets que le manque de capitaux et de locaux empêchait de tenir; et on se contentait d'une *remise*, là où beaucoup d'autres auraient souhaité de suite un bénéfice. Peu à peu, à mesure que le capital grossissait, on ouvrit des rayons d'articles de ménage, de porcelaine, de broserie, d'habillement, de cordonnerie, de chapellerie, etc. Il restait les objets de première nécessité, le pain, la viande, le charbon, le lait, etc. Les difficultés qu'il y aurait à en exploiter le commerce, et à les distribuer dans Paris, ont fait

1. V. *Bulletin trimestriel de l'Association*, avril 1897.

conserver pour eux le mode de vente par intermédiaires ; le sociétaire, en ce cas, se présente ou écrit à l'intermédiaire, sans exhiber sa qualité de sociétaire ; il paie sa commande comptant et retire une facture datée et acquittée qu'il dépose au siège social. La Société perçoit pour lui les remises convenues d'avance, et les lui verse en fin de mois. De la sorte, le fournisseur ne peut point tromper sur la qualité de la marchandise, et le sociétaire n'est pas tenté de gaspiller un bénéfice qui, considéré en détail, risquerait fort de lui paraître sans importance. Voici quelle a été, depuis la fondation de la Société, la progression des ventes :

1^o VENTES DIRECTES

Année 1888		1,160,512 fr. 30
— 1890		2,800,893 fr. 85
— 1892		3,827,705 fr. 55
— 1894		4,106,202 fr. 95
— 1896		4,919,255 fr. 55

2^o VENTES INDIRECTES

Année 1888		301,284 fr. 55
— 1890		1,210,730 fr. 93
— 1892		2,210,163 fr. 06
— 1894		2,231,067 fr. 95
— 1896		2,213,108 fr. 65

Le chiffre d'affaires depuis la fondation (juin 1887) jusqu'au 31 décembre 1896 dépasse 46 millions.

Les bénéfices de la Société sont divisés en 4 parts : l'une sert l'intérêt de 5 % promis aux actionnaires ; l'autre va au fonds de réserve, constitué par la moitié des cotisations des adhérents et le vingtième

des bénéfices nets ; la troisième, provenant des remises faites par les intermédiaires, est répartie mensuellement entre les acheteurs ; la quatrième, provenant des bénéfices réalisés sur les ventes directes, fait l'objet d'une répartition semestrielle. Voici la progression suivie par ces deux répartitions :

RÉPARTITION DES BÉNÉFICES DIRECTS

Année 1888	34,245 fr. 51
— 1890	116,455 fr. 73
— 1892	203,190 fr. 60
— 1894	255,912 fr. 28
— 1896	346,447 fr. 10

RÉPARTITION DES REMISES INDIRECTES

Année 1888	15,586 fr. 05
— 1890	155,602 fr. 33
— 1892	173,954 fr. 05
— 1894	170,909 fr. 55
— 1896	170,291 fr. 20

Le fonds de réserve s'élevant, au 31 décembre 1896, à 424,583 fr. 60, et l'action émise à 50 fr. jouissant actuellement d'une plus-value de 53 fr. 07, il est facile de se rendre compte des bénéfices réalisés en 10 ans par l'Association de Paris ; et, quelque opinion que l'on professe sur l'avenir de la coopération, il est impossible de contester, dans le présent, un aussi magnifique succès. Faut-il en conclure que, partout où il vit, l'employé de l'Etat doit fonder une coopérative ? Faut-il croire surtout qu'il la fondera toujours et partout avec le même bonheur ? L'exemple de l'Association coopérative de Marseille va nous édifier là-dessus.

II

C'est en 1891, nous écrit l'obligeant secrétaire de cette Société¹, que des employés de l'Etat, en résidence à Marseille, songèrent à s'organiser en un groupe coopératif « puissant et compact ». Ils allèrent d'abord très vite et virent très grand : un projet de Statuts, imités de ceux de Paris, fut conçu et élaboré ; 1,200 actions de 50 fr. furent souscrites par un millier environ de sociétaires ; l'influence du climat, en produisant « l'enthousiasme et la foi », devait, croyait-on, « faire le reste ». Mais, dès ses commencements, la Société connut les plus graves difficultés ; nous en signalerons trois principales : le défaut d'union, l'excès des frais généraux, l'abus du crédit.

C'est une vérité banale que la plus parfaite harmonie ne règne pas toujours entre les différentes branches de l'administration française ; une hiérarchie factice et complexe s'est établie dans la hiérarchie véritable, des catégories exclusives ont été formées, de subtiles et étranges susceptibilités se sont développées, en un mot ce qu'on est convenu d'appeler la grande famille administrative n'existe guère qu'*in abstracto*. Cela est surtout vrai en province et on s'en est aperçu à Marseille. A peine la nouvelle Association était-elle constituée, que des rivalités et des dissentiments éclatèrent au sein

1. M. EMERY, Inspecteur des Douanes à Marseille, à qui nous devons, ainsi qu'à M. Eugène ROSTAND, d'avoir pu entreprendre un *historique* et non pas une simple description de l'Association marseillaise.

même du conseil d'administration; les fonctionnaires qui le formaient et qui tous tenaient plus ou moins le premier rang dans leur administration respective, voulaient étendre jusqu'à la coopération les règles du décret de messidor; leur gestion manqua d'unité; à la faveur de leurs querelles, on les trompa et on les vola; ils furent tour à tour les dupes de leur comptable, de leur marchand de vin et de leurs propres sociétaires ¹, tant qu'enfin, au 2 avril 1895, le rapport présenté par la commission de surveillance ² concluait que tout allait mal, sauf peut-être le compte des *pertes*. Celles-ci s'élevaient environ à 15,000 fr.; aucun capital de réserve n'avait pu être formé, le capital social avait été abaissé de 60,000 à 58,000 fr. par des remboursements d'actions, les frais généraux avaient absorbé et même au delà tous les bénéfices apparents. Ces frais généraux constituaient, par leur exagération, le second danger de la Société; des locaux avaient été disposés en vue d'une clientèle double et triple de la clientèle réelle; des achats trop considérables avaient été faits, il y avait beaucoup d'outils et peu d'ouvrage. — Enfin, le crédit apparaissait comme « une véritable question de vie ou de mort »; primitivement, « il avait bien été décidé de faire comme à Paris, de ne livrer qu'au comptant »; mais bon nombre de tout petits employés, facteurs des Postes, préposés des Douanes, ouvriers du campement militaire, qui avaient l'habitude d'user

1. V. *Rapport du Conseil d'administration*, le 21 avril 1895, dans le *Bulletin Mensuel* de mai 1895.

2. V. *Bulletin Mensuel*, mai 1895.

3. V. la première rédaction des Statuts, art. 4.

du crédit chez leurs petits fournisseurs, mirent comme condition à leur adhésion qu'ils trouveraient, dans la coopérative, les mêmes facilités. » Ces facilités devinrent très vite l'occasion de véritables abus : des actionnaires oublièrent de payer leurs actions et des adhérents leurs cotisations, ou même leurs marchandises ; sous prétexte que « le devoir n'est pas toujours incompatible avec l'humanité », on les ménagea ; le résultat fut un compte de *créances douteuses*, et qui tous les ans le devenaient davantage.

C'est alors qu'un nouveau Conseil d'administration, bien résolu à une liquidation définitive ou à une réforme complète, obtint de l'Assemblée générale les pouvoirs nécessaires pour opérer cette dernière¹ ; il s'agissait de mettre en entreprise les magasins d'épicerie et de vins, dont la gestion avait été jusqu'alors directe, et d'abandonner à des intermédiaires tous les autres commerces dont la Société avait pu jadis escompter le bénéfice. L'entrepreneur choisi devait prendre à sa charge le prix du loyer, des frais de camionnage et de personnel ; il promettait une remise de 5 % sur les ventes d'épicerie et de 8 % sur les ventes de vins ; il devait enfin faire agréer ses marchandises et leur prix maximum par le Conseil d'administration. La Société lui garantissait, par contre, le paiement des ventes faites aux sociétaires. Quant aux intermédiaires, leurs ventes et leurs remises étaient réglées comme elles le sont dans l'Association de Paris.

Le nouveau régime fut mis en vigueur le 16 mai

1. V. *Bulletin Mensuel* de mai 1895, p. 6 et suivantes.

1895 : il fit merveille ¹ et il semble vraiment que la coopérative des employés de l'État, à Marseille, ait attendu pour s'enrichir que ses gérants ne fussent plus employés. Le sage gouvernement du nouveau Conseil d'administration contribua, lui aussi, au succès de la nouvelle exploitation : on fit abstraction, un temps, des pertes antérieures ; on réserva à l'avenir la charge de les couvrir, et on encouragea les sociétaires en leur distribuant un bénéfice total de 756 fr. 30. Aussitôt la confiance renaît ², les sociétaires et les adhérents deviennent plus nombreux, les rapports de la commission de surveillance changent de style et le chiffre des ventes s'accroît. Il était au 31 mai 1895 de 129,811 fr. 85 pour six mois ; le compte des profits et pertes se trouvait alors réduit de 8/10, le capital social était reconstitué sur ses bases statutaires, les bénéfices à répartir s'élevaient à plus de 10,000 fr. En 1896, cette prospérité s'affirma ³ ; pour la première fois, des fêtes furent données et des statistiques publiées : la plus-value sur le chiffre d'affaires approcha de 73,000 fr., le boni fut de 2 fr. 50 % pour le premier semestre et de 3 fr. pour le second ; voici, au surplus et en manière de conclusion, un tableau résumé des ventes et remises pendant cette année 1896 :

NATURE DES VENTES	NATURE DES OBJETS	MONTANT DES VENTES	MONTANT DES REMISES
Directes	{ Epicerie 108,553f.93 Vins... 75,705 63 }	184,259 fr. 58	41,484 fr. 30
Indirectes...	426,778 20	426,778 40	9,647 40
Totaux	311,037 78	311.037 68	21,431 70

1. V. *Bulletin Mensuel* de novembre 1895, p. 3 et suivantes.
2. V. *Bulletin Mensuel* de mai 1896, p. 2 et suivantes.
3. V. *Bulletin Mensuel*, avril 1897.

III

Telles sont les deux coopératives formées entre employés de l'Etat et dont l'exemple nous a paru le plus instructif : à quoi tient la diversité de leurs fortunes ? Pourquoi le succès quasi immédiat de l'une, et les vicissitudes de l'autre ? en indiquant au passage les causes de prospérité de l'Association de Paris et les difficultés qui faillirent perdre l'Association de Marseille, nous avons déjà répondu à la question ; nous résumerons ici notre réponse, sur les deux ou trois points qui nous paraissent essentiels :

1° A Paris, les employés de l'Etat sont si nombreux et si dispersés qu'ils s'ignorent les uns les autres et ne connaissent pas les mesquineries qui divisèrent les employés de Marseille ; le grand nombre rend l'association difficile, mais une fois l'association faite, il rend aussi l'union facile.

2° A Paris, les grands magasins ont servi d'école aux Sociétés coopératives : l'étendue du marché permet aux unes et aux autres de risquer et de couvrir des frais généraux considérables ; en province, la concurrence des petits commerçants exempts de ces frais généraux, le peu d'extension du marché, font souvent de la Coopérative une sorte de vaste et coûteux déballage, où les marchandises s'accumulent et vieillissent.

3° A Paris, et toujours par suite de la disparition des petits commerçants, le crédit est moins ouvert aux acheteurs, et, devenus participants d'une coopérative, ils sont moins tentés d'en user ou d'en

abuser. En province, le crédit de l'employé de l'Etat, nous l'avons vu, demeure à peu près illimité et la coopérative est souvent forcée, pour vivre, de le considérer comme tel.

4° A Paris, enfin, l'amour des nouveautés est assez vif et la routine moins invétérée ; les ménages d'employés et de dames employées se multiplient, et semblent, par suite, comme nous l'avons indiqué, commander la fondation de magasins, de restaurants¹, voire même d'hôtels coopératifs. En province, la plupart des ménagères ont, au contraire, leurs habitudes chez un boulanger ou un boucher ; les relations et les préjugés locaux les forcent, par ailleurs, à se servir chez tel ou tel petit commerçant ; la concurrence entre les boutiquiers est enfin si vive que les prix baissent et que le consommateur semble trouver son compte à conserver de nombreux intermédiaires.

1. Nous aurions voulu parler ici de cette forme de la coopération entre employés de l'Etat, qui consiste à fonder, à frais communs, des restaurants, des mess ou des cercles. Malheureusement, le mess des employés télégraphistes, auquel nous nous étions adressés, n'a pu nous fournir aucun document imprimé et susceptible de servir à une étude documentée. Voici toutefois les plus instructifs des renseignements que son président a bien voulu nous transmettre par écrit :

L'idée de fonder un mess vint aux Télégraphistes en 1889, au moment où l'Exposition Universelle causait la cherté et la mauvaise qualité des vivres. Les premiers sociétaires versèrent chacun 30 fr. et empruntèrent 1,200 fr. ; puis la pension mensuelle fut majorée de quelques francs, afin de rembourser cette somme. Ce sont les premiers sociétaires qui, par leur désintéressement et leur persévérance, semblent ainsi avoir assuré le succès de l'institution, dont profitent leurs successeurs. Le mess est actuellement propriétaire d'un fonds de roulement de 2,500 fr. environ, et d'une avance de 1,500 fr. sur son loyer : il nourrit 93 adhérents, et le prix moyen de la pension mensuelle est de 72 fr. 40 ; voici le menu abstrait d'un dîner au mess : Potage à discrétion, une portion de viande, légumes à discrétion, salades, fromages, dessert, 1/2 litre vin pur, lait ou bière.—Détail important : on ne joue pas au mess des Télégraphistes.

Pour toutes ces raisons, il semble bien que la coopération de consommation entre employés de l'Etat ne doive pas s'étendre très vite de Paris à la province, et des grandes villes aux petites. Pour l'employé de l'Etat, comme pour l'ouvrier et en général tout consommateur, la coopération apparaît comme un spécifique déterminé et localisé, mais non point comme le remède à tous les maux.

CHAPITRE QUATRIÈME

Tendances vers l'Association professionnelle : L'Employé de l'État et les Syndicats

Un auteur allemand¹ a fort ingénieusement remarqué que la pratique de l'association développait en nous, et par opposition à l'État, l'individualisme et l'amour de la liberté, et qu'à son tour, cet amour de la liberté nous portait à entrer dans des associations nouvelles et des ligues défensives de nos droits et de notre indépendance. La démarche suivie par l'employé de l'État en fait d'association semble confirmer une telle vue : c'est en pratiquant les associations de secours mutuels et de prévoyance que l'employé de l'État paraît avoir appris à se séparer de l'État et à se croire un citoyen comme les autres ; c'est, pour ainsi dire, en émiettant sa liberté qu'il en a pris conscience et possession ; et voici maintenant que, se retournant contre l'État, il ne parle de rien moins que d'aliéner cette liberté en faveur d'associations professionnelles ayant capacité pour défendre ses droits, ses prérogatives et ses intérêts contre l'État ; l'employé de l'État voudrait jouir de la liberté d'association et former de véritables syndicats de fonctionnaires.

En a-t-il le droit et en retirerait-il quelque profit ? La question est très complexe ; elle a provoqué beaucoup de discours et soulevé d'assez nombreux

1. V. SIMMEL, *De la différenciation sociale*.

incidents; mais, ni les incidents n'ont éclairci les discours, ni les discours n'ont justifié les incidents, si bien qu'au-dessus des faits et des mots, le point de logique, de droit et d'utilité demeure entier. — De là, la division de notre chapitre; nous étudierons: 1^o les faits et les mots; — 2^o les idées et le droit.

I. — Les Faits et les Mots

Nous analyserons trois tentatives accomplies par des employés de l'État, afin de s'organiser en associations professionnelles: la première est celle des Instituteurs, en 1885-87, la seconde est celle des Télégraphistes et Postiers, en 1888, la troisième est celle de certains membres de l'enseignement secondaire, en 1896-97.

C'est vers 1885 que les Instituteurs semblent avoir pris, pour la première fois, une conscience nette de leur existence corporative; la loi de 1882, sur l'instruction obligatoire, leur avait donné un rôle social considérable, les circonstances avaient fait d'eux, — peut-être à bon droit, — des agents politiques actifs et puissants; cependant, l'amélioration économique de leur sort demeurerait quasi insensible, et, tout en proclamant la gratuité de l'enseignement et en supprimant les rétributions scolaires, on avait omis de régler définitivement les chiffres des traitements qui les devaient remplacer. Tels alors ces peuples, dont parle Tocqueville, et qui sentent mieux leur misère aussitôt que leurs droits et leur pouvoir sont théoriquement proclamés, les Instituteurs connurent mieux leur pauvreté et résolurent plus énergiquement d'affir-

mer leurs revendications communes. La ville du Havre, en organisant le *Congrès international d'Instituteurs* tenu dans cette ville du 6 au 10 septembre 1885, leur fournit un moyen d'action. Le Congrès réunit plus de 2,400 membres, et l'État lui-même, en s'y faisant représenter par le Ministre de l'Instruction publique, en publiant officiellement et à ses frais le compte rendu des travaux ¹, parut un instant favorable à l'idée d'associations professionnelles de fonctionnaires. « Votre liberté est entière, disait le Ministre aux congressistes; c'est à ce prix que l'État trouvera dans vos délibérations la lumière qu'il en attend ². » Et on délibéra en effet longuement et librement sur une foule d'objets touchant les intérêts matériels et professionnels des Instituteurs; on fit, quant aux traitements ³, des vœux ambitieux; on se sépara en proclamant que « les Congrès étaient libres et fonctionnaient sous la responsabilité et sur l'initiative des Instituteurs, qu'une *fédération* des Instituteurs devait être fondée, et qu'il y avait lieu de créer un journal, organe de la corporation ⁴. »

A ne considérer que les résultats immédiats, ce furent là de vaines paroles; trois mois après le Congrès, le même Ministre qui l'avait inauguré et encouragé à la pratique de la liberté, interdisait aux Instituteurs les communications aux journaux et « en général tout appel collectif à la publicité ⁵ »;

1. V. *Compte rendu du Congrès International des Instituteurs tenu au Havre*, Imprimerie Nationale, 1885.

2. *Id. ibid.* Discours de M. GOBLET, Ministre de l'Instruction publique.

3. *Id. ibid.* *Travaux de la section B.*

4. *Id. ibid.* *Travaux de la section A.*

5. *Lettre aux Recteurs* du 12 décembre 1885.

quant à la loi du 30 octobre 1886, sur le traitement et la condition de l'Instituteur, c'est pure rencontre si elle paraît inspirée par certains travaux du Congrès de 1885 ; ni dans les travaux préparatoires, ni dans le texte définitif de la loi, on ne trouve la preuve directe d'une telle filiation. Le Congrès de 1885 n'a eu qu'un résultat pratique ; il a préparé et rendu possible le *Congrès des Instituteurs et Institutrices de France*, tenu à Paris en 1887.

Celui-ci constitue, à nos yeux, le mouvement le plus libre et le plus hardi qui ait jamais été entrepris pour assurer aux fonctionnaires la liberté d'association. Largement subventionnés par le Conseil municipal de Paris, comblés de faveurs et de prévenances par la population et l'industrie parisiennes, les congressistes avaient pour eux la force économique. Ils avaient aussi la force que donne le nombre, car, sur 2,200 membres, la réunion ne comptait pas moins de 400 délégués d'Instituteurs, représentant au moins quatre ou cinq mille de leurs collègues. Enfin, les travaux préparatoires accomplis individuellement ou bien en des conférences régionales d'Instituteurs l'avaient été d'après un programme si complet et si étudié, avec une ardeur et parfois une intelligence si vives, qu'on ne saurait contester à leurs auteurs une grande force morale ¹.

Il serait fort intéressant d'analyser cette force en tous ses éléments et de suivre le Congrès en tous

1. Ces travaux préliminaires ne remplissent pas moins de six volumes petit in-8° et de texte serré. Il y faut joindre deux volumes consacrés au Congrès. — Tous ces comptes rendus ont été publiés par le bureau du Congrès lui-même et sont devenus assez rares ; on en trouvera un résumé, d'ailleurs fort incomplet et fort succinct, dans la *Revue Pédagogique*, juillet et octobre 1887.

ses travaux; les questions professionnelles les plus complexes et les plus ardues, celle des retraites, par exemple¹, furent abordées et discutées avec une abondance de vues et un bonheur d'expression dont bien peu d'employés de l'État seraient peut-être capables. Nous souvenant de notre objet, nous rapporterons seulement ici ce qui fut dit et fait touchant la liberté d'association.

Le programme soumis à la 4^e section du Congrès comportait huit questions, dont nous retiendrons les deux principales : Quelles sont les différentes formes de sociétés qui favorisent le mieux le groupement des Instituteurs ? Comment doivent être organisés les Congrès régionaux ? — Nous trouvons, en réponse, dans les travaux préparatoires, trois longs mémoires individuels, dix-neuf propositions individuelles, six propositions collectives; tous ces documents s'accordent sur un point : la nécessité du groupement régional et de l'union des groupements régionaux. Seuls, les considérants varient et aussi les noms donnés d'avance à cette union; celui-ci², sans doute pour montrer qu'il a des lectures, explique que « l'association est la base de l'humanité, comme elle en est la fin ». Celui-là³, que le point de vue pratique et matériel paraît intéresser avant tout, dresse à l'avance les plans et devis d'un « *Asile-Hôtel national de l'enseignement primaire* », qui serait le

1. *Mémoires préliminaires*, 5^e fascicule, et aussi le remarquable discours de M. FRANCOLIN, Instituteur à Paris. (*Compte rendu des Travaux*, 2^e fascicule, p. 21.)

2. *Mémoires Préliminaires*, 6^e fascicule, p. 5.

3. *Id. ibid.*, p. 22.

4. *Mémoires préliminaires*, 6^e fascicule, p. 8.

centre d'une grande fédération et un lieu de repos pour les vétérans de la cause ». Très peu se sont demandés avec précision dans quelle forme juridique ils feraient entrer leur association ; six seulement prononcent le mot de syndicat, et sur les six, un seul semble parler en connaissance de cause ¹ :

« Considérant, dit-il, que la forme syndicale, d'après
« la loi du 21 mars 1884, est la plus utile, qu'elle donne
« aux sociétés la personnalité civile, qu'elle n'est sou-
« mise à aucune autorisation, que seule elle permet
« l'union libre et la fédération des syndicats régionaux,
« nous émettons le vœu que le groupement des Insti-
« tuteurs se fasse sous la forme de syndicats profes-
« sionnels et que la fédération des Instituteurs soit celle
« des syndicats établis par cantons et départements. »

Les différents vœux ou mémoires furent tour à tour l'objet des discussions de la section et des discussions du Congrès ² ; il n'apparaît pas que cette épreuve les ait rendus plus nets et plus pratiques. Il ressort simplement du compte rendu que nous avons sous les yeux que ces mémoires et ces vœux exprimaient fort exactement l'état d'esprit de l'assemblée entière ; on voulait l'association professionnelle, on la voulait passionnément, mais le Congrès était incertain et divisé quant aux moyens pratiques de la réaliser. Vainement, un membre proposa qu'on se servît provisoirement des sociétés de secours mutuels fondées par les Instituteurs dans la plupart des départements, pour faire l'union professionnelle tant

1. *Mémoires préliminaires*, 6^e fascicule, p. 42.

2. V. *Compte rendu des Travaux*, 2^e fascicule, p. 178 et 12.

désirée; sous couleur de mutualité, on aurait pu ainsi, à l'exemple d'un certain nombre d'employés de l'Etat, réunis sous l'étiquette commode de *Société amicale*, défendre fort utilement les intérêts de la profession. Le Congrès préféra s'en tenir aux formules vagues et sonores; on tomba d'accord sur la plus vague de toutes, et à la presque unanimité, du ton dont se servaient jadis nos assemblées révolutionnaires pour décréter la paix perpétuelle ou la République universelle, on proclama l'« Union nationale des Instituteurs de France »¹.

Le Congrès avait pris fin le 8 septembre, laissant aux Instituteurs de la Seine le soin de former le comité d'organisation de l'Union; le 20 septembre, une circulaire du Ministre de l'Instruction publique déclarait que « ce comité ne pouvait ni ne devait se former », et que le Préfet de la Seine avait reçu « à ce sujet les instructions nécessaires. » La circulaire était longuement motivée; nous aurons plus loin l'occasion de la citer; en attendant, nous n'enregistrerons que son entier succès. Depuis qu'elle a paru, tous les Congrès d'Instituteurs ont été des Congrès pédagogiques et officiels²; sous la présidence de fonctionnaires officieusement désignés par l'Etat, il n'y a été traité que des questions agréées ou désignées par l'Etat; la plupart des congressistes de 1887 sont pourtant devenus les congressistes de 1895; mais il semble qu'en avançant en âge et surtout en grade, ils aient

1. *Id. ibid.*, p. 16.

2. V. toutefois, sur une tentative locale de Congrès libre et professionnel, *Lettre du Ministre de l'Instruction publique au Préfet de Vaucluse*, le 3 août 1892.

retrouvé le sens administratif et perdu le goût des idées générales ; comme nous demandions à l'un d'eux — jadis apôtre bruyant et convaincu de la liberté d'association — ses souvenirs touchant le Congrès de Paris : « Le Congrès de Paris, nous dit-il, oh ! il y a dix ans de cela, je ne me souviens pas »

* * *

Peut-être les Télégraphistes et Postiers de ce temps ne se rappellent-ils pas davantage la tentative accomplie par leurs aînés en 1888, afin de s'organiser en syndicats et d'imposer à l'Etat des conditions et des règles. Ce fut pourtant une curieuse entreprise ; tout concourut à lui donner les apparences d'une lutte entre patrons et ouvriers, depuis le caractère matériel de la tâche propre aux employés des Postes et Télégraphes jusqu'à la rigueur avec laquelle l'Etat, oublieux cette fois de ses traditions de longanimité, accueillit leurs plaintes et brisa leurs résistances. Les journaux de l'époque ont parlé de la *grève* des Télégraphistes ; c'est un bien gros mot, et que les intéressés eux-mêmes ne prononcèrent pas. Mais nous allons voir qu'ils ne laissèrent point de songer à la chose.

Voici quelle fut, suivant un de ses promoteurs et d'après les journaux ¹ de l'époque, l'origine du mouvement : aucune règle écrite et aucun usage constant n'existaient dans l'administration des Postes et Télégraphes, touchant les avancements éventuels ; certains Directeurs généraux en avaient profité pour pratiquer dans une large mesure l'avancement

1. Il n'existe pas sur la question de documents officiels ; toutes les communications faites par le Directeur général des Postes et Télégraphes aux Receveurs de Paris furent alors plus ou moins secrètes et ne figurent pas au *Bulletin Mensuel* de l'administration.

au choix. Nous avons vu d'autre part comment les préférences de l'employé vont presque toutes à l'avancement selon l'ancienneté; l'employé voit, dans ce dernier mode, une garantie contre la faveur et les passe-droits, et il n'aime rien tant que de suivre d'avance, sur un tableau, les améliorations éventuelles de son traitement. M. Coulon, Directeur général des Postes et Télégraphes en 1888, crut dès lors que le plus magnifique don de joyeux avènement serait un tableau d'avancement¹; il le fit publier, et de l'aveu même de l'un des mécontents, c'était un travail « fort étudié. » Une circulaire² l'accompagnait, déclarant qu'à l'avenir il n'y aurait plus d'avancement de faveur, que l'avancement à l'ancienneté serait une légitime récompense à laquelle aurait droit le tiers des employés une fois tous les cinq ans. » Il paraît que des actes précis ne suivirent pas ces bonnes paroles, et qu'au reste, le tableau d'avancement lui-même ne tenait pas les promesses de la circulaire; de là un mécontentement à peu près général. Il se traduisit d'abord par une réunion de quarante employés, qui rédigèrent une pétition et résolurent d'inviter leurs collègues parisiens à la venir discuter et signer dans une réunion plus générale. Deux cents convocations furent lancées à travers Paris; il vint deux mille protestataires. La pétition allait être signée et adressée à qui de droit, quand un avis contraire prévalut; on adopta alors l'idée d'une délégation de trente membres qui porteraient eux-mêmes les doléances de l'assemblée aux oreilles du Directeur général. Cette délégation fut assez mal reçue; la

1. V. *Bulletin Mensuel des Postes et Télégraphes*, août 1888.

2. *Id. ibid.*

plupart de ses membres furent envoyés en disgrâce, et aussitôt, comme il arrive toujours en pareil cas, l'irritation et le mécontentement redoublèrent. On ne déclara pas la grève, mais, pour parler le style des Télégraphistes, « *on fit du mastic* », on brouilla les communications et les dépêches, on multiplia les réunions et les protestations, on parla enfin et surtout de la constitution d'un syndicat.

Dans une brochure fort curieuse ¹ et dont l'auteur ne dissimule pas sa qualité d'employé, une véritable philosophie des événements fut alors tentée ; un journal spécial, le *Monopoliste* ², fut fondé à seule fin de répandre et d'analyser la doctrine contenue dans la brochure ; à la campagne de protestation succéda ainsi une véritable campagne d'idées. Quelques-unes de ces idées sont fort intéressantes ; on y trouve même une adaptation du marxisme à l'industrie télégraphiste et postière ³. Car, les Postes et Télégraphes ne sont point, d'après M. V. Miret, un service public comme les autres ; le bénéfice qu'ils rapportent à l'État n'est pas un impôt, il ne tire pas son origine de la contrainte légale, il a sa source dans le travail du trieur de lettres ou du colleur de dépêches ; « le timbre-poste prend sa valeur dans la somme de *force travail* nécessaire pour remettre à destina-

1. *Essai sur la Sociologie à propos de la protestation des employés des Postes et Télégraphes*, par V. MIRET ; Paris, 1888, SAUVAITRE, éd.

2. *Le Monopoliste*, rédacteur en chef, V. MIRET, Paris, 1889-1894. Les collections de ce journal sont aujourd'hui fort rares ; il a eu un continuateur dans l'*Union des Postes, Télégraphes et Téléphones*, revue mensuelle qui paraît encore.

3. V. *Essai sur la Sociologie*, etc., p. 14, et l'*Union des Postes, Télégraphes et Téléphones*, septembre 1892.

tion l'objet de correspondance qu'il affranchit ». Du prix de ce timbre, l'État fait néanmoins deux parts : l'une, destinée à entretenir la force de travail, constitue le traitement ; l'autre va se confondre avec les ressources budgétaires et constitue ce qu'on appelle un bénéfice. Or, comme tout bénéfice, celui-là est usurpé sur ceux qui l'ont réellement produit ; le fruit du *surtravail* ne profite pas à ses auteurs, et « l'État, de même qu'un patron, s'enrichit tous les jours avec du travail volé. » Puisqu'aussi bien l'État agit comme un patron, il faut agir comme des ouvriers : « le droit de réunion existe », il faut en profiter pour « fonder la ligue des employés de l'État ¹ » ; il faut, en un mot, se syndiquer....

L'agitation provoquée par de semblables théories, offertes tout d'un coup en pâture à des esprits mécontents et peu éclairés, fut, comme on le pense, assez grande ; elle n'était pas calmée en 1891 ², on la redoutait encore en 1893 ³. Toutefois, l'attitude fort rigoureuse de l'administration des Postes et Télégraphes semble avoir triomphé de cette agitation et rendu ces craintes superflues. Un assez bon nombre de Télégraphistes ou Postiers ont bien voulu répondre à notre questionnaire et nous dire

1. *Essai sur la Sociologie*, etc., et *L'Union*, d'avril, août et novembre 1892. — En homme qui a lu A. Comte, l'auteur de l'essai ajoutait fort joliment : « Nous mettrons notre union sous le patronage de Thalès, de Papin, de Louis XI et de Volta. A date fixe, les employés se réuniront, et, dans un banquet joyeux, célébreront la mémoire de ces hommes illustres. Les employés retenus au loin par un service indispensable et absents de la fête se mettront, par la pensée, en communion d'idées avec leurs camarades. »

2. V. *Officiel*, Débats parlementaires, Chambre, 17 novembre 1891, Interpellation DUMAY.

3. V. *Officiel*, Débats parlementaires, Sénat, 19 juillet 1893 ; Discours de MM. TOLAIN et GOBLET.

ce qu'ils pensaient du droit d'association accordé ou non aux fonctionnaires : la plupart semblent un peu terrifiés par les mesures disciplinaires qui atteignent à ce sujet leurs aînés ; aucun ne paraît disposé à épouser les idées rapportées plus haut ; presque tous, enfin, paraissent croire, ainsi que nous l'écrivit l'un d'eux, qu'en l'occurrence et jusqu'à nouvel ordre, les syndicats de fonctionnaires seront surtout dangereux..... pour les syndiqués.

* * *

Ce qui caractérise la troisième tentative accomplie en faveur des associations professionnelles d'employés, c'est qu'elle émane d'esprits à la fois très prudents et très cultivés, les membres de l'enseignement secondaire. Tout au rebours des précédentes, elle sera donc modérée dans la forme, hardie et habile dans le fond, si habile même qu'elle parviendra un moment à inquiéter les pouvoirs publics et la représentation nationale. — C'est en 1882 que Paul Bert, dans une circulaire digne de son beau talent ¹, convia lui-même les Proviseurs des Lycées à organiser des réunions de maîtres répétiteurs, pour entendre leurs vœux, les recueillir et au besoin en délibérer entre eux. « L'expérience qui va être tentée est nouvelle », disait Paul Bert. Elle le parut surtout aux Proviseurs ; quant aux Répétiteurs, elle fut tout de suite de leur goût ; ils y prirent l'habitude et le sens de l'association, et, le 19 mai suivant, ils fondèrent eux-mêmes une Association générale et nationale. On ne sait guère, dans le monde, le bruit qu'elle mena et le rôle

1. *Circulaire du Ministre de l'Instruction publique*, le 25 janvier 1882.

qu'elle sut remplir; il faudrait, pour le comprendre, avoir vécu soi-même de la vie universitaire, il y a une quinzaine d'années; il faudrait avoir fréquenté ces Proviseurs étonnants dont on avait fait des éducateurs, parce qu'on les trouvait incapables d'enseigner, et que Taine, dans une page inoubliable ¹, a pu nous représenter « fonctionnaires de naissance, avec un sourire discret et des yeux ternes, les plus médiocres des hommes, utiles, durables, plats et vulgaires comme des trottoirs »; — il faudrait, enfin, avoir possédé un ami parmi les Répétiteurs de l'époque, l'avoir connu jeune, studieux, ardent, point encore déprimé, et quelque jour, le voyant sourire, après la confidence de ses peines ou de ses tortures; il faudrait avoir lu, par dessus son épaule, le titre et le nom d'un journal, *La Réforme universitaire*. — C'était l'organe de l'Association générale; primesautier comme tout ce qui est jeune, il s'était pris de suite aux abus les plus invétérés et aux personnalités les mieux reconnues; il semblait qu'il mesurât sa force aux cris soulevés; rempli d'ailleurs d'esprit et de verve, il achevait, par la gaiété, l'œuvre commencée par le scandale, et il mérita bientôt de faire l'amusement de ces vieux Lycées, où jadis les enfants eux-mêmes désapprenaient le rire. C'est alors que le pouvoir s'émut; déjà, en 1890, une circulaire ministérielle avait interdit à l'Association de convoquer un Congrès national de Répétiteurs ²; en 1892, il lui fut interdit de publier un journal; ses vœux et ses doléances commencèrent à être moins écoutés;

1. TAINÉ, *Carnets de voyage*, p. 476.

2. *Circ. du Ministre de l'Instruction publique* du 3 mai 1890.

nous verrons tout à l'heure que son organisation elle-même devait bientôt porter ombrage.

En attendant, si précaire qu'elle fût, cette organisation parut un objet d'envie aux Professeurs ; ceux-ci, en tant que corporation, n'avaient jamais beaucoup fait parler d'eux ; c'est à peine si, antérieurement à 1896, on trouve un texte ¹ leur interdisant de publier un journal professionnel et les invitant à produire leurs réclamations par la voie hiérarchique. Mais, en 1896, ils rêvèrent, eux aussi, de fonder une « association nationale » ayant pour objet « d'étudier les améliorations morales et matérielles que comporte leur situation. » (Art. 2 des Statuts projetés.) Avant même d'être née, cette association fut interdite. Et alors commença, autour et alentour de la question qui nous occupe, une longue série de discussions parlementaires. Interpellé une première fois, le Ministre de l'Instruction publique déclara que, s'il était prêt à autoriser tout Congrès pédagogique, il se refuserait toujours à admettre une association professionnelle ² ; craignant que les Professeurs n'invoquassent l'exemple de l'Association des Répétiteurs, le même Ministre mit cette dernière en demeure ³ de se transformer en mutualité ou de disparaître. Questionné enfin sur cette mise en demeure, il affirma de nouveau sa volonté d'interdire tout ce qui pourrait ressembler à un syndicat ⁴, et il fit dissoudre l'Associa-

1. *Circ. du Ministre de l'Instruction publique* du 5 mai 1890.

2. *Officiel*, Débats Parlementaires, Chambre, 12 novembre 1896, et *Circ. du Ministre de l'Instruction publique* du 31 janvier 1897.

3. *Lettre au vice-recteur de l'Académie de Paris*, le 6 février 1897.

4. *Officiel*, Débats Parlementaires, Chambre, 9 février 1897.

tion des Répétiteurs par un arrêté de police. Ici encore les mesures de rigueur ont réussi; le dernier mot reste à l'État; tout dans l'Université a repris l'ordre accoutumé, et les Professeurs, s'étant réunis à Paris en 1897, en vue d'organiser la mutualité, ont d'avance soumis leur ordre du jour au Ministre. — Est-ce à dire que la question du droit d'association entre employés de l'État soit définitivement résolue et vidée? Nous ne le croyons pas. Nous le disions en commençant, la question n'a trouvé de solution ni dans les discours prononcés, ni dans les faits accomplis: elle ressort plutôt au domaine du droit et de la logique; c'est dans ce domaine que nous allons maintenant essayer de la poursuivre.

II. — Les Idées et le Droit

Or, l'idée qu'on doit se faire du fonctionnaire et de ses droits nous paraît dépendre tout simplement de l'idée qu'on se fait de l'État et de ses devoirs. Si on considère l'État comme un mal nécessaire ou un rouage superflu, si on regarde les services et les industries de l'État comme des services ordinaires et des industries usurpées par la collectivité sur l'industrie particulière, il est bien évident qu'on doit tenir l'employé de l'État pour un salarié ordinaire, et lui accorder tous les droits et toutes les garanties que l'on a cru devoir accorder aux autres salariés. — Si, au contraire, on voit dans l'État un organe particulier et essentiel à l'organisme social, chargé dans cet organisme d'une fonction spéciale, continue et prépondérante, il est non moins

évident qu'on tiendra l'employé de l'État pour une partie intégrante de l'État, et que, lui refusant toute espèce de droits envers l'État, on interdira à la partie de se retourner contre le tout.

La première conception est, comme on sait, celle de l'Économie orthodoxe ; c'est aussi celle de la philosophie individualiste. Elle a eu en France la plus singulière des fortunes : elle s'est développée dans les écoles et dans les cerveaux, cependant que la conception contraire prenait corps dans la politique et dans les faits ; l'individualisme théorique a triomphé parallèlement à la multiplication pratique des fonctions de l'État, et, par une étrange coquetterie, il semble que l'État français ait choisi le moment même où il prenait son plus complet développement pour commettre des Professeurs et encourager des savants à déclarer ce développement néfaste et exagéré. — Tôt ou tard, cependant, des conflits devaient éclater entre l'individualisme intellectuel et ce qu'on a appelé l'*étatisme* politique, et la question des syndicats de fonctionnaires marque justement la naissance d'un de ces conflits. Nous avons déjà vu comment, nourri aux enseignements universitaires, l'employé de l'État contemporain était devenu individualiste en morale ¹ ; les mêmes enseignements n'ont pu que le rendre individualiste en économie politique. De cette science, qu'a-t-il appris au collège ? Il a appris, sur la foi de Bastiat, que l'État était une abstraction vide de sens ou même de réalité, qu'on en cherche la forme concrète partout et qu'on ne la trouve nulle

1. V. *supra*, p. 56.

part¹. On lui a répété, sur la foi de Dunoyer² et de tant d'autres, que les fonctions de l'État devaient être réduites à leur strict minimum, parce qu'elles étaient toujours mal remplies par l'État et qu'elles le seraient beaucoup mieux par les particuliers. On lui a fait part, au besoin, du rêve cher à un économiste en renom, et qui consiste à imaginer tous les services publics, y compris « la production de la sécurité³ », remis aux soins de compagnies particulières, de telle façon que l'État devienne enfin le mythe autrefois raillé par Bastiat. Et alors, notre écolier, pour peu qu'il ait eu le sens de l'orthodoxie et de la déduction, a conclu que les fonctions de l'État étaient des travaux comme les autres, que les fonctionnaires étaient des ouvriers comme les autres, ou plutôt moins bons que les autres ; devenu lui-même employé de l'État, il a rempli sa fonction comme on fait un métier, il a obéi à l'État comme à un patron, et, au jour venu, il a prétendu se liguer contre l'État, comme on se ligue contre un patron. — Voyez, au surplus, de quels arguments se servent les fondateurs ou les défenseurs des associations de fonctionnaires ; ces arguments procèdent tous de l'individualisme économique ou philosophique⁴ : liberté indivi-

1. V. le pamphlet de Bastiat, *Qu'est-ce que l'État ?* au t. iv des *Œuvres*.

2. V. DUNOYER, *Œuvres*, t. III.

3. V. DE MOLINARI, *De la production de la sécurité* dans le *Journal des Economistes* du 15 mai 1854 : « Sous un régime de liberté, l'organisation naturelle de l'industrie de la sécurité ne différerait pas de celle des autres industries. » — Le même auteur a admis et défendu la formation de syndicats d'employés ou ouvriers de l'État. V. notamment le *Journal des Economistes*, janvier 1893.

4. V. notamment *Débats parlementaires*, Chambre, 12 novembre 1896, Discours de M. MIRMAN, et 9 février 1897, Discours de M. J. GUESDE.

duelle, liberté civile, liberté d'association, liberté du travail, droit de pétition, droit de réunion, droit de coalition, tout y est et aucun des grands mots ne manquent qui, depuis l'école, remplissent la mémoire des employés et entretiennent encore quelques-unes de leurs illusions.

Car ce sont des illusions ; jamais, en France, tant de libertés et de droits absolus ne sauraient être concédés au fonctionnaire ; et cela tient, encore une fois, à la nature même de l'État français, à ce qu'il est et à ce qu'il croit être. L'État français, depuis plus d'un siècle, se croit chargé d'une haute mission de civilisation et de progrès ; son entière confiance dans l'excellence du principe démocratique lui persuade, d'une part, qu'il possède un idéal sociologique définitif ; l'idée de souveraineté nationale lui fait croire, de l'autre, qu'il a reçu tous pouvoirs pour réaliser cet idéal ; assuré donc qu'il incarne, pour ainsi dire, la conscience et la personnalité nationales, il entreprend tous les jours davantage sur les consciences et les personnalités individuelles ¹, et il semble, selon certaine formule allemande, qu'il ait résolu de « pétrir la société conformément à une idée ². » — Quand on a entrepris pareille tâche, il est tout naturel qu'on ait besoin d'auxiliaires dociles, prêts à tout, solidaires de tous actes et de toutes opinions. L'État français a donc voulu que le moindre de ses employés lui appartint tout entier, et, — qu'on nous passe l'expression, — fût complètement dans sa main.

1. V. notamment Paul LEROY BEAULIEU, *L'Etat moderne et ses fonctions*.

2. Formule de LORENZ VON STEIN, citée par M. P. LEROY-BEAULIEU.

Nous avons vu plus haut, qu'en outre de ses devoirs professionnels, il lui avait jadis prescrit des devoirs privés ; il lui a aussi découvert et tracé des devoirs politiques. C'est une question bien souvent agitée de savoir si, oui ou non, le fonctionnaire doit se mêler de politique. On a maintes fois essayé de la résoudre en distinguant le citoyen et l'employé, ou encore, l'État et le gouvernement¹. A nos yeux cette distinction est parfaitement puérile ; la politique d'un État, quand cet État poursuit un idéal, fait corps avec le moindre des services publics ; elle a son retentissement dans tous les détails d'exécution de ce service, et il est bien évident, par exemple, que la manière de percevoir l'impôt devra être autre suivant que la politique d'un pays sera monarchique, démocratique ou socialiste. L'État français en a jugé ainsi et, pour n'en citer qu'un exemple, le Ministre de l'Instruction publique rappelait aux Instituteurs, en 1889, à la veille d'élections importantes, « qu'ils ne sont pas en dehors du pays et des institutions, qu'ils ne se doivent pas enfermer exclusivement dans la spécialité de leurs fonctions, qu'en un mot, chaque service public, au lieu de former un tout isolé, fait partie d'un organisme : le gouvernement de la République² ».

1. V., par exemple, VIVIEN, *Etudes administratives*, I, page 250.
— Il a paru, en 1889, à Québec, en réponse à certains articles de M. SARCEY, une curieuse brochure, sans titre, signée TREMBLAY, et où la distinction en question est poussée jusqu'à ses dernières conséquences.

1. *Circ. du Ministre de l'Instruction publique*, le 20 août 1889. Les textes, en ce sens, sont innombrables : v., par exemple, *Déclaration ministérielle* du 18 janvier 1886, *Circ. de l'Administration des Postes et Télégraphes* du 28 janvier 1886 et du 20 mars 1893 ; *Circ. du Ministre des Finances* aux Trésoriers généraux et à l'Enregistrement, le 2 mars 1893 ; aux Contributions indirectes, le 20 janvier 1882, etc. etc.

Asservi ou plutôt incorporé à l'État, professionnellement, moralement et politiquement, comment voudrait-on que l'employé puisse jouir envers l'État de l'indépendance économique, et quelle supposition que celle qui consiste à l'imaginer discutant librement avec l'État la quotité de son salaire, alors qu'il n'a discuté ni l'aliénation de sa liberté, ni celle de ses idées? Peut-être, il est vrai, le salaire et les intérêts matériels le touchent-ils plus que la liberté et les intérêts moraux. Mais l'État trouve ici encore une réponse toute prête, et si juste, que l'analyse des faits nous a conduit plus haut à la formuler d'avance nous-même: « Un traitement, dit-il ¹, n'est pas un salaire pas plus que l'État n'est un patron; les services de l'État ne sont pas une exploitation et ne donnent pas lieu à des bénéfices. En organisant ces services, l'État se préoccupe uniquement de ce qu'il considère comme l'intérêt supérieur de la société. Pour remplir certains offices, il y appelle des fonctionnaires nommés en vertu de lois, il leur assure des traitements et des garanties votés par d'autres lois, il détermine le taux de ces traitements et le caractère de ces garanties, non point d'après les besoins du fonctionnaire, mais d'après la dignité ou le caractère de la fonction. Que vient-on, dès lors, parler d'intérêts professionnels méconnus, d'associations professionnelles nécessaires? Il n'y a et il ne saurait y avoir ici qu'un intérêt, celui de l'État, et une seule asso-

1. V. *Circ. du Ministre de l'Instruction publique* du 20 septembre 1887 et du 30 janvier 1897, et, *Officiel, Débats Parlementaires*, Chambre, 22 mars 1897, réponse du Ministre de l'Instruction publique à la deuxième interpellation MIRMAN.

ciation est nécessaire, celle de tous les fonctionnaires en vue du bien de l'État.

Telle est la réponse de l'État, et telle est aussi, croyons-nous, la solution logique de la question posée. Au surplus, la logique a ici un triple mérite : elle est d'accord avec l'histoire, puisque l'histoire nous fait assister, en ce pays, à un développement croissant de l'idée et des fonctions de l'État ; — elle est d'accord avec les faits, puisqu'aussi bien, nous l'avons vu en étudiant le traitement et les privilèges de l'employé, un traitement ne saurait être comparé à un salaire ; — elle ne manque enfin ni de dignité, ni de grandeur : M. le Ministre de l'Instruction publique répondant, il y a quelques mois, à ceux qui veulent faire de l'employé un salarié et de l'État un patron, disait : « Il n'y a pas ici de profits à partager entre l'État et le fonctionnaire : le bénéfice de ce dernier, c'est la conscience des services rendus, c'est pour ainsi dire un dividende d'honneur. » Il est peut-être à souhaiter, pour la grandeur de notre pays, que ce langage élevé retentisse au cœur de tous les employés de l'État.

CONCLUSION

Pourquoi on devient employé de l'Etat : le fonctionnarisme

Les économistes — nous le disions en commençant, — ont surtout considéré l'employé de l'Etat par rapport à l'Etat et aux finances publiques ; ils ont constaté qu'il occupait, dans la société, une place vaste et coûteuse. Nous nous sommes demandé, après eux, *comment*, suivant quelle économie et quelles coutumes, l'employé occupe cette place. Nous voudrions, en terminant, rechercher *pourquoi* il l'occupe, suivant quel libre choix ou quel déterminisme social il est devenu employé plutôt qu'agriculteur, industriel ou commerçant. — Du même coup, nous aurons ainsi posé et tenté de résoudre la question si vieille et toujours si neuve du fonctionnarisme.

On sait quelles explications toute simples ont donné de ce phénomène les économistes orthodoxes. Pour eux, ce qui porte les jeunes Français à tant rechercher les emplois de l'Etat, c'est l'amour de la tranquillité, le goût du lendemain assuré, la crainte des aventures ; c'est aussi la haine du travail manuel, le préjugé atavique en faveur des études libérales ou soi-disant telles, le culte traditionnel des taches d'encre ; c'est enfin la passion

des titres, le désir de nous distinguer, l'ardeur que nous mettons à rechercher la gloire, alors même que, sous forme de places, on ne nous en offre que la contrefaçon ou la monnaie. Paresse, égoïsme, sottise et vanité, tels sont donc les défauts qui font du Français un employé-né et semblent condamner notre race à une déchéance irrémédiable. Car on a eu vite fait d'étendre à la nation entière ce qui était peut-être vrai d'une partie de la nation : toute une littérature a pris à tâche de nous montrer la France en train de se perdre par un excès de fonctionnarisme, et, dans un livre qui fit récemment le tour du monde¹ — sans doute parce qu'en trois cents pages l'auteur y fait le tour des hommes, des choses et des idées, — un mot définitif a été écrit qui résume toute la doctrine : « Nous sommes un peuple de frelons ».

Il y a peut-être, dans ces considérations, plus d'éloquence que de vérité ; pour peu que notre étude soit positive, elle a dû montrer que l'employé n'était ni aussi paresseux, ni aussi incapable d'initiative qu'on veut bien le dire. Quoi qu'il en soit, et alors même qu'elles seraient exactes, nous voudrions ajouter aux causes individuelles du fonctionnarisme une cause générale et pour ainsi dire sociale. Il nous paraît inadmissible que, parmi les cent ou cent cinquante mille jeunes gens qui, chaque année, en France, postulent les emplois de l'État, il n'y ait que des incapables ou des vaniteux. Quel mobile ou quel nouveau défaut pousse donc les autres, les forts et les hardis, dans cette lutte pour

1. V. E. DEMOLINS, *A quoi tient la supériorité des Anglo-Saxons*.

la place, alors qu'ils paraissent si bien préparés à la fameuse lutte pour la vie? Le mobile est très simple : c'est le besoin de vivre, et le défaut n'est pas si nouveau : c'est le défaut de capitaux. On rougit presque de le rappeler à des économistes qui firent toujours du capital le facteur essentiel de la production ; mais, pour entreprendre quelque chose de lucratif à l'individu et de profitable au pays, il faut maintenant de l'argent et il en faut parfois beaucoup. Ni l'industrie, ni le commerce, ni même l'agriculture ne sont aujourd'hui ouverts à un jeune homme de la classe moyenne, et qui ne veut pas être ouvrier, s'il est sans argent. Le petit atelier, l'atelier de famille ont dû passer au rang des légendes attendrissantes¹ ; chaque jour, un plus grand nombre de petits commerçants sont débordés par les coopératives et les grands magasins² : c'est enfin un lieu commun de dire que le petit propriétaire rural, accablé d'impôts et impuissant contre la concurrence étrangère, est obligé d'envoyer vivre ses fils en dehors du domaine paternel³. Il reste, il est vrai, la colonisation : elle est chez nous fort à la mode, depuis surtout que M. Demolins a découvert l'Angleterre et ses écoles coloniales. Malheureusement, nous tenons du livre

1. V. là-dessus DU MAROUSSEM, le *Jouet Parisien*, ou encore P. de ROUSIERS, la *Marche de l'Evolution industrielle*, dans la *Science Sociale*, juillet 1897.

2. V., par exemple, la statistique des liquidations judiciaires et combien elles sont nombreuses dans le petit et le moyen commerce : *Comptes annuels de l'Administration de la justice*.

3. Il est frappant que les provinces de petite propriété fournissent beaucoup plus d'employés de l'État que celles de grande culture ; l'administration française est remplie de méridionaux, et, comme autrefois l'armée, elle a ses cadets de Gascogne.

de cet auteur que la pension minimum, en une de ces écoles, s'élève à 2,150 fr. Au prix que coûte l'apprentissage, que pourra bien coûter la colonisation elle-même ? Interrogés par un publiciste consciencieux¹, des colons français établis au Tonkin déclaraient récemment qu'il fallait, pour coloniser autour d'eux et comme eux, une mise de fonds minimum de 40 ou 50,000 francs. C'est un chiffre, et il prouve peut-être que les Français qui réservent pour la colonisation un placement de père de famille², devront l'entendre de leurs capitaux au moins autant que de leurs fils.

Ceux-ci, lorsque la pauvreté est leur lot, ne savent donc qu'entreprendre, et ils recherchent dans les fonctions de l'État ou des grandes administrations le pain qu'ils ne trouvent pas à gagner ailleurs. Sur les 39 employés à qui nous avons demandé pourquoi ils avaient choisi la condition d'employé, deux seulement avouent leur désir ancien d'échapper au service militaire, trois invoquent la vocation, cinq allèguent l'amour de la sécurité ou l'assurance de la retraite, sept prétendent qu'on les a poussés vers les fonctions publiques (et rien ne dit que leurs parents n'aient pas agi ainsi à défaut de capitaux), vingt-deux enfin déclarent qu'ils avaient besoin de gagner immédiatement et sans mise de fonds une vie honorable, et que, seul, l'Etat leur en offrait le moyen. « Indépendant et sauvage, écrit un autre³, passionné pour les aventures et l'imprévu, plein d'élan, de foi robuste en l'avenir, de

1. M. HENRI LEYRET, v. le *Journal* du 12 septembre 1897.

2. « La colonisation est un placement de père de famille » (J. FERRY, dans *Le Tonkin et la mère-patrie*.)

3. J.-B. BIÉLAWSKI, *Souvenirs d'un petit fonctionnaire*, pages 5 et suivantes.

force juvénile et de spontanéité, je me sentais de force à soulever le monde.... Mais, sans argent, quelle carrière pouvais-je bien embrasser?... L'administration m'attendait ». C'est là, n'en doutons pas, le cas de la plupart des employés; les emplois de l'Etat, loin d'être pour eux un idéal, sont bien plutôt un pis-aller, et si leurs titulaires méritent l'épithète de déclassés, qu'on leur prodigue si généreusement, ce n'est pas, comme on le dit, qu'ils se soient nettement séparés de leur classe, c'est qu'il n'y avait plus pour eux, dans cette classe, ni ateliers vacants, ni instruments disponibles.

Rencontre curieuse, il semble qu'à la fin de la République et au temps de l'Empire, le même phénomène¹ social se soit manifesté à Rome. On sait qu'après les guerres, et le triomphe de la force romaine, l'industrie, le commerce, l'agriculture, furent aux mains des esclaves, multipliés par les conquêtes; les paysans vinrent chercher du travail à la ville, et à la ville même, le travail libre trouva dans les grands propriétaires d'esclaves des concurrents victorieux. « Les possesseurs de capitaux, c'est-à-dire d'esclaves, dit un historien², étaient parve-

1. Nous plaçant ici dans l'hypothèse qu'il existe entre la société et l'organisme des analogies de nature, nous verrions volontiers dans ce phénomène un cas de pathologie sociale. On a soutenu, avec raison, qu'à défaut d'une spécialisation parfaite, la concurrence entre les éléments organiques de la société entraînait les malaises les plus graves (V. René Worms, *Organisme et Société*, 2^e partie, ch. vi, et 3^e partie, ch. xv et xvii). Le fonctionnarisme nous apparaît comme étant la manifestation d'un de ces malaises; c'est parce que la concurrence les élimina des fonctions de production ou de relation, que tant d'individus se rabattent sur les fonctions de direction et deviennent poètes, réformateurs, politiciens, comédiens, et surtout fonctionnaires.

2. Paul ALLARD *Les Esclaves chrétiens*, pages 6 et suivantes sur les déclassés à Rome. V. aussi CHAMPAGNY, *Les Antonius*, t. II, p. 110,

nus à ramener à eux et à détenir toutes les sources de la richesse; ils avaient poursuivi, jusque dans ses derniers retranchements, le travail libre; ils n'avaient fait grâce ni aux petits artisans, ni aux petits boutiquiers; ils occupaient, suivant une expression romaine, tous les chemins de la fortune. » Que pouvaient, dès lors, faire les hommes libres, les membres de l'antique *plebs*, grossis du grand nombre d'affranchis, que libérait chaque jour le caprice des uns ou l'humanité des autres? Ils devenaient employés de l'État, et l'État multipliait pour eux ses services, en attendant d'avoir à multiplier ses aumônes. « Quiconque n'était ni riche, ni esclave, dit l'historien déjà cité, tombait nécessairement à la charge de l'État; les hommes libres trouvaient presque tous leurs moyens d'existence dans les emplois administratifs et financiers; ils fournissaient d'employés le trésor public, les institutions alimentaires, l'édilité; ils étaient attachés à la personne d'un haut magistrat en qualité de *præco*, de lecteur ou de scribe ¹, tant qu'enfin, Cicéron nous paraît avoir admirablement résumé le phénomène, en disant un jour d'un de ses adversaires: « Il a commencé par se faire officier public, n'ayant reçu en naissant d'autre héritage que la liberté ¹ ».

Veut-on maintenant une contre-partie instructive de ce trait commun à l'histoire romaine et à notre propre histoire? Qu'on se tourne vers les États-Unis, pays neuf, où la main-d'œuvre est encore rare, et la bonne volonté presque aussi précieuse que l'or. Les fonctions publiques y sont, par suite,

1. CICÉRON, *Pro P. Quintio*, III, 31: « Quum ei, pater nihil præter libertatem, reliquisset, vocem in quæstum contulit ».

considérées comme un lieu d'attente, une occupation passagère, et, qu'on nous passe l'expression, une poire pour la soif. Une telle idée règne en haut comme en bas de la société américaine : « Le gouvernement de l'Union, dit M. Seaman ¹, ne croit pas à une possession viagère des fonctions, de quelque espèce qu'elles soient : la plupart de nos fonctionnaires fédéraux sont nommés pour quatre années, et à la fin de ce délai, on ne trouve pas qu'il y ait inconvénient à les remplacer. » Eux-mêmes paraissent juger la chose toute naturelle ; ils avouent ingénûment qu'ils se firent employés de l'Etat, en attendant mieux. « Un Instituteur américain, raconte M. Paul de Rousiers ², à qui je demande s'il a une longue pratique de l'enseignement, me répond, l'air étonné : « Oh ! non, je ne
« suis ici que depuis le commencement de l'année ;
« j'ai été pendant douze mois dans les affaires ;
« puis, j'ai cherché mieux ; n'ayant pas sous la
« main ce que je cherchais, j'ai demandé une place
« de maître d'école. Mais j'espère que l'année prochaine j'aurai trouvé autre chose ».

Trouver autre chose ! n'est-ce pas aussi le rêve de beaucoup d'employés français ? ³ Mais la vieille

1. SEAMAN, *Système du gouvernement américain*, p. 126.

2. P. de ROUSIERS, *La Vie américaine*, p. 182.

3. A la question : *Quelle est votre ambition ?* 12 employés nous répondent, sans commentaires, qu'ils comptent demeurer dans le service public ; 13 font la même réponse, ajoutant qu'ils se sentent, non sans regret, trop âgés pour entreprendre un autre métier ; 11 ne demandent que des capitaux ou une heureuse rencontre pour quitter l'administration ; deux s'avouent incapables de faire autre chose ; un enfin se montre « anarchiste » et incohérent. — A la question : *Que ferez-vous de vos enfants ?* deux employés s'excusent sur le jeune âge de leur descendance, quatre déclarent qu'ils feront de leurs fils des fonctionnaires, parce qu'ils ne pourront faire autrement ; huit protestent avec la dernière énergie contre une pareille intention, voire même contre l'idée de marier leurs filles à un fonctionnaire.

Europe n'est plus guère un champ d'entreprises que pour ceux qui ont fait héritage ou gagné dans les loteries; elle semble une mer grosse d'orages et que seuls peuvent tenir les voyageurs munis de barques solides et d'abondantes provisions; çà et là, du milieu des fluctuations et des remous, émergent quelques îles étroites, arides, mais sûres. Ce sont les fonctions publiques; n'accusons pas trop vite ceux qui viennent y chercher le salut. S'ils choisissent cette condition bornée, ce n'est peut-être ni par paresse, ni par préjugé, ni par vanité; ce n'est même pas par manque d'instruction ou d'orthodoxie; ce n'est faute d'avoir lu ni Smith, ni Bastiat, ni Dunoyer, ni aussi M. Demolins, c'est tout uniment qu'ils ne peuvent pas faire autre chose,

Vu :

Le Président du Jury,

AMBROISE COLIN.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,

EDMOND VILLEY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Université de Caen,

EDGARD ZÉVORT.

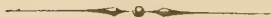


TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION: L'OBJET ET LA MÉTHODE.	4
PREMIÈRE PARTIE: <i>L'Individu</i>	
CHAPITRE I ^{er} : LES RECETTES DU BUDGET:	
Le Traitement fixe.	43
— II: LES RECETTES DU BUDGET (<i>suite</i>):	
Avantages autres que le Traitement fixe.	27
— III: LES DÉPENSES.	39
— IV: LES IDÉES ET LES MŒURS.	51
DEUXIÈME PARTIE: <i>La Famille</i>	
CHAPITRE I ^{er} : LES BIENS ET LES REVENUS DE LA FAMILLE.	63
— II: LES DÉPENSES.	75
— III: LES IDÉES ET LES MŒURS.	87
TROISIÈME PARTIE: <i>L'Association</i>	
CHAPITRE I ^{er} : L'ASSOCIATION FORCÉE:	
<i>Les Pensions civiles</i>	93
— II: L'ASSOCIATION SPONTANÉE:	
Sociétés de Secours Mutuels, d'Assurances sur la Vie et de Prévoyance.	407
— III: L'ASSOCIATION SPONTANÉE (<i>suite</i>):	
Sociétés Coopératives de Consommation.	419
— IV: TENDANCES VERS L'ASSOCIATION PROFESSIONNELLE:	
L'Employé de l'Etat et les Syndicats.	431
CONCLUSION: POURQUOI ON DEVIENT EMPLOYÉ DE L'ÉTAT:	
Le Fonctionnarisme.	453

TYPOGRAPHIE-LITHOGRAPHIE A. LE BOYTEUX — CAEN
